

DIREITO À EDUCAÇÃO E 'MINORIAS' NA GÊNESE E METAMORFOSES DA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

Paulo Ferreira da Cunha
Universidade do Minho

*"Passarás, passarás, mas alguém há-de ficar
Se não for o da frente há-de ser o de trás"*
(de uma canção infantil popular)

I. O contexto da elaboração da Constituição de 1976

Em 1974, ano da última revolução portuguesa, o problema das minorias encontrava-se bem longe da ordem do dia. Após 48 anos de silêncio da(s) maioria(s), o que parecia contar então era dar-lhe(s), ou devolver-lhe(s), alguma voz. Por pouco tempo, porém. Ou apenas na intenção de alguns...

A breve trecho, as forças armadas, a comunicação social, o aparelho de Estado, tudo parecia insensivelmente ir caindo nas mãos dos comunistas e afins, apesar do veemente protesto dos demais partidos e novo olvido da voz popular. Um após outro, os principais de entre estes últimos abandonariam o governo provisório, numa atitude nobre mas perigosa, que deixava nas mãos do presidente da república a responsabilidade de um governo tornado assim monocolor e representando uma escassa minoria dos portugueses. As manifestações contra o governo de tendência comunista (o V governo provisório) emergente sucederam-se.

Em 25 de Novembro de 1975, uma tentativa de golpe de estado culminará todo esse processo de assenhoreamento do poder por parte de uma frente liderada por comunistas, seus *compagnons de route* civis, e militares

mais extremistas. O golpe saldou-se pelo triunfo das forças moderadas que, imediatamente, num gesto magnânimo, vieram à televisão incluir os comunistas numa nova democracia pluralista em que deveriam passar a jogar o jogo do pluralismo democrático ocidental.

Em 25 de Abril de 1975, fora eleita a Assembleia Constituinte, por entre apelos ao voto nulo dos militares da extrema esquerda e após a celebração de pactos *constitucionais* em que o Movimento das Forças Armadas impusera, de forma unilateral, aos partidos presumivelmente representados na futura assembleia, as bases essenciais da Constituição, que perpetuariam a sua influência. Apenas a extrema esquerda e os monárquicos ecologistas não assinariam tais instrumentos. Muitos dos signatários *a contre coeur* pensaram, e certamente com razão, que o preço de uma não adesão dos que se perfilavam como principais partidos seria a não convocação de eleições e a imposição de um duro e interminável poder castrense.

A vitória eleitoral viria a ser então também das forças moderadas: conjuntamente, o partido centrista (Centro Democrático Social, CDS, depois Partido Popular, PP), o partido mais à direita dos autorizados a concorrer (à última hora obrigado a refazer as listas, por ter sido impedido de ir às urnas o seu parceiro de coligação, o partido democrata cristão, PDC), o partido popular democrático (PPD, que depois se viria a chamar social-democrata, PSD, e hoje faz parte do grupo do partido popular, no parlamento europeu) e o partido socialista (PS, da internacional socialista) obtiveram uma esmagadora maioria (quase 80%) sobre os partidos comunistas e afins: a maioria deles não conseguiria assento no hemiciclo. Apenas o Partido Comunista Português, PCP, com escassos 29 lugares (12,5 % dos votos), e a União Democrática Popular, UDP, com 1 deputado (0,8%). O Movimento Democrático Português, MDP, partido resultante da reconversão de um antigo movimento oposicionista frentista homónimo, juntando comunistas e seus aliados, obteve 5 lugares (4,1%).

Esta assembleia, apesar das limitações impostas à sua composição (por ilegalização de partidos (1), ou proibição de concorrerem, e ainda pelos Pactos

(1) Tinham sido ilegalizados, ou de algum modo extintos por coacção, o Partido do Progresso, o Partido Trabalhista e o Partido Liberal.

constitucionais que foram forçados a assinar), considerada burguesa e caluniada, chegou a estar cercada, embora durante tal sequestro os deputados do PCP e afins tivessem sido tratados com deferência.

Era, efectivamente, a rua que comandava o processo político, e a semelhança com muito da revolução de Outubro e suas *dumas* foi frequentemente invocada. Esperavam as forças extremistas ganhar pela pressão o que houveram perdido nas urnas. E a dissolução da assembleia era voz corrente em muitos meios.

Por isso, a constituinte desejou trabalhar depressa, e optou por concluir uma constituição que simultaneamente não parecesse retrógrada aos olhos dos mais revolucionários (constituindo tal uma manifestação do chamado *complexo de esquerda*), e garantisse a democracia política e a sobrevivência do sistema de partidos, ameaçados pelo “poder popular” anarquizante e pelas tentações totalitárias dos estalinistas.

Se no início a constituinte era mal vista pelos partidos à esquerda do PS, qual travão burguês e jurista da revolução, com o tempo e o fim da agitação nas ruas acabaria por ser o texto da Constituição a única sobrevivência vivente dos tempos revolucionários, passando então a ser os seus mais acérrimos defensores os mesmos que não teriam desejado que fosse concluída. Ao unanimismo subsequente à aprovação da constituição chamaria um constituinte socialista, com graça queirosiana, “o suave milagre da constituição” (2).

O texto constitucional resultante foi, sem dúvida, fruto de um compromisso. Mas de um compromisso à partida viciado, porque todos (ou, pelo menos, quase todos) desejavam (ou necessitavam de) falar uma linguagem esquerdista, e frequentemente marxizante. A começar pelo partido mais à direita, o CDS, que chegou a propor, no seu projecto de Constituição, uma “via original para um socialismo português” (art.º 1.º) e tinha na sua declaração de princípios (19 de Julho de 1974) a meta da transformação da

(2) O qual já estaria consumado em 1976. ANTÓNIO REIS, *O suave milagre da Constituição*, in “Opção”, ano 1, n.º 7, 1976.

sociedade “numa sociedade sem classes”. Ou o PPD, que no seu programa chegava a pretender “aproveitar, pois, as contribuições de qualquer corrente de pensamento político válido, incluindo as análises económicas e sociológicas do marxismo, sem se deixar enfeudar a nenhuma delas.”

Também (e de algum modo, “em contrapartida”) nenhuma força política queria parecer suspeita em matéria de liberdades, pelo que se viriam a gerar consensos meramente verbais. Tornar-se-ia quase proverbial (e ritualmente referida com ironia pelos seus adversários) uma frase do secretário-geral do Partido Comunista, afirmando que desejava “amplas liberdades para o nosso povo”...num tempo em que a hegemonia desse partido fazia temer os demais pela simples sobrevivência.

Até um alegado respeito pela propriedade privada foi motivo para eufemismos: o projecto constitucional da União Democrática Popular, o partido parlamentar mais extremista, se fazia fincapé num anti-fascismo de julgamentos populares e de repressão dos “reaccionários” (art.º 24.º ss.), de algum modo tranquilizava os pequenos e médios proprietários com um artigo (art.º 38.º) sobre a propriedade privada em que apenas se previam impostos progressivos, implicitamente declarando assim a sua manutenção... E também o PCP se preocupa com afirmá-lo, agora explicitamente (art.º 45.º do respectivo projecto de constituição): “1. É garantido a todos os cidadãos o direito de propriedade sobre os bens legitimamente adquiridos, bem como o direito de os transmitir ou receber por herança. 2. Fora os casos previstos por esta constituição, a expropriação por motivos de utilidade pública só pode ser efectuada mediante o pagamento de justa indemnização (3).” Resta saber também o que são bens “legitimamente adquiridos”...

Este é, em linhas muito gerais, o contexto político, profundamente revolucionário, mas ao mesmo tempo verbalmente compromissório, em que a Constituição de 1976 será redigida... Seria, a final, aprovada apenas com os votos contra dos deputados do CDS.

(3) Todas as referências a projectos de constituição de partidos, votos e declarações de voto aquando da aprovação da Constituição são colhidas in REINALDO CALDEIRA/ MARIA DO CÊU SILVA, *Constituição Política da República Portuguesa 1976. Projectos, votações e posições dos partidos*, Lx.ª, Bertrand, 1976.

II. As Minorias nos projectos de leis dos partidos e na Constituição

1. Enquadramento

Todos os partidos com assento na Assembleia Constituinte apresentariam projectos completos e articulados de Constituição. Esses textos são de extrema utilidade, porquanto espelham com rigor e minúcia exactamente aquele produto final que, em princípio, cada partido presumivelmente desejava que resultasse dos trabalhos da assembleia, ou, pelo menos, tal constituiria uma espécie de utopia/bandeira-de-luta e cartão de visita de cada partido.

De um modo geral, pode dizer-se que a consideração das minorias em todos os projectos é muito clássica, subsumindo-se em preceitos que se poderão reconduzir à afirmação da universalidade dos direitos e igualdade dos cidadãos perante a lei.

Sabemos como o modelo de igualdade perante a lei de raiz francesa revolucionária liberal pesa ainda como pano de fundo: e para ele não interessam tanto as especificidades como o pano de fundo “nacional”, “unitário”, etc.. Ou seja, é mais importante a igualdade de todos na nação (venham donde vierem) do que a especificidade. Embora a igualdade possa e até deva garantir alguns traços de especificidade que a não ponham em causa.

Julgamos que este paradigma (cujo valor, ante certas fantasias *minoritaristas* extremas, parece ganhar novamente adeptos) é o adoptado em geral, embora com matizes, devidos sobretudo à vontade de privilegiar os trabalhadores.

Não podiam, coerentemente, as forças que lideraram ideologicamente o processo constitucional falar muito em minorias regionais, ou étnicas, precisamente porque, face a uma diferente rática, tinham sido favoráveis à independência das províncias ultramarinas (a que fizeram questão em chamar novamente colónias), e face à descontinuidade territorial haviam sempre combatido o separatismo nas ilhas adjacentes (Açores e Madeira), o qual ameaçava com a independência ante o risco de uma “cubanização” (4) do continente.

(4) Ainda hoje a expressão “cubanos”, com uma expressa conotação, se pode ver no léxico do presidente do governo regional da Madeira.

Portugal resultava como uma casa comum pequenina e sem clivagens de tomo: que minorias poderia haver?

O único *fumus* que de alguma sensibilidade a especificidades quedaria seria a sempre adiada promessa da regionalização, a qual, quando se viria a tentar pôr em prática, seria reprovada por referendo nacional, entre outras razões certamente também pelo excessivo centralismo com que o mapa das regiões e o catálogo dos poderes das mesmas seria arquitectado.

2. Os projectos dos partidos

Passemos à análise dos textos dos projectos dos partidos.

Assim, o Partido Socialista (PS) prevê que “1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado ou privado de um direito em razão do sexo, ascendência, raça, língua, origem, religião, convicções políticas, instrução ou condição social.” (art.º 9.º do projecto).

Do mesmo modo, afirma o Partido Popular Democrático (PPD): “1. A lei é igual para todos. 2. Ninguém pode ser prejudicado ou favorecido em virtude do sexo, nascimento, raça, território de origem, religião, convicção política ou ideológica.”

Também o Partido Comunista Português (PCP) utiliza uma formulação muito semelhante no tom geral, embora nela faça intervir os deveres: “1. Os cidadãos são iguais perante a lei. 2. Todos têm os mesmos direitos, gozam das mesmas liberdades, usufruem das mesmas garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres, independentemente de origem social, situação económica, sexo, instrução, raça, confissão religiosa ou opinião política.”. O mesmo partido imediatamente faz seguir este de um artigo especialmente dedicado à igualdade de direitos para a mulher.

A estrutura do projecto do Centro Democrático Social (CDS) é diversa, mas a remissão expressa para a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art.º 11.º, 2), e o reconhecimento da garantia do princípio da igualdade dos

cidadãos perante a lei (art.º 13.º, 1.º), bem como outros direitos, liberdades e garantias, aproximam, no seu efeito útil, este projecto dos demais.

Igualmente original na sua estrutura, o projecto do Movimento Democrático Português (MDP/CDE) (à data o mais intelectual dos partidos à esquerda do PS), esboça uma tímida referência a uma possível discriminação positiva: “1. Todos os cidadãos portugueses gozam de absoluta igualdade perante a lei. 2. Sem prejuízo da consideração que merecem à República Democrática as classes trabalhadoras, a lei concede a todos idêntica protecção, sem distinção de sexo, raça, confissão religiosa, condição económica, social, ou qualquer outra.”

O projecto da União Democrática Popular (UDP), muito mais sucinto e em estilo proclamatório, afirma, no segundo parágrafo do art.º 16.º: “Não é permitida qualquer espécie de distinção ou discriminação fundada no sexo, na raça, na religião ou grau de instrução, sendo punidas todas as acções que visam semear o ódio e a discórdia com tais fundamentos.”

Prevê-se também a igualdade de oportunidade no acesso a cargos públicos: PS (art.º 10.º 1 e 2), PPD (art.º 61.º), CDS (art.º 12, 23.º)

Uma preocupação fundamental dos partidos democráticos é a sobrevivência do sistema partidário: PS (10.º, 4), PPD (30.º, 57.º), CDS (1.º - pluralismo político; 17.º - 25.º).

A forma como a questão é tratada nos demais projectos é muito menos enfática: PCP (art.º 48.º, 2. A) – embora não deixe de estar presente, embora acanhadamente; MDP (nem sequer explicitamente falando em partidos, mas em associações... de vária índole, desde que “dentro do espírito da presente Constituição, de harmonia com os interesses da consolidação da democracia e da construção do socialismo”: art.º 46.º) e em idêntico sentido, mas envolto em fraseologia mais extremista, vai o projecto da UDP (art.º 26.º, o qual, obviamente, tem de ser lido em conjunção com os artigos de “repressão aos reaccionários”). Não se pode esquecer que para a UDP, como até para alguns sectores da Juventude do PS (Juventude Socialista, JS) o CDS, por exemplo (quando não mesmo o PPD), era um partido fascista. O seu primeiro congresso, perfeitamente ordeiro e ao som da marcha *de pompa e circunstância*

de Helgar, no Palácio de cristal, no Porto, viu-se cercado pelas forças extremistas durante muitas horas, e obrigou à intervenção disuasora das forças militares, perante a pressão internacional de vários estadistas europeus do centro e da direita democrática que teriam instado o quartel-general da região militar do norte a agir.

Compreende-se bem como o CDS procurou uma regulamentação minuciosa do direito dos partidos no seu projecto, espalhando-se por vários artigos, ameaçado como estava de ilegalização, como quem sente sobre si o peso de uma espada de Dâmocles.

Se descontarmos as referências de apoio a estrangeiros, apátridas, regras de extradição e as já afloradas *nuances* sobre os trabalhadores, ficamos-nos, como vimos, pelos artigos da igualdade e pela preservação das minorias políticas (ou maiorias: não está aqui em causa o número, mas a segregação possível)...

Em 28 de Setembro de 74, fora mesmo convocada uma manifestação (contra o progresso das forças comunistas), significativamente dita da *maioria silenciosa*. Tal levará a um (contra-) golpe que fará guinar mais à esquerda o processo revolucionário. O mesmo ocorreu com um pronunciamento militar a 11 de Março de 1975. Ambos ainda estão mal esclarecidos, mas resultaram em qualquer dos casos no triunfo da minoria activista, tendo o último culminado com a instauração de um todo-poderoso conselho da revolução, composto exclusivamente por militares, que, depois de medidas clássicas de colectivização (nacionalizações por confisco aos particulares dos sectores fundamentais da economia), acabaria por se ir moderando, nem de longe usando os poderes que se atribuíra.

O verão quente de 1975, em que milagrosamente se evitou a guerra civil, é ainda a imagem histórica de como é possível, pelo controlo da comunicação social, da cultura, da escola, das forças armadas, colocar e fazer subsistir um governo de uma minoria isolada.

Esse o grande problema. E curiosamente, como vemos dos projectos de constituição, contemporâneos desta crise, as únicas minorias verdadeiramente contempladas são aquelas que se querem maiorias: os trabalhadores.

Veremos de seguida que o conceito de trabalhadores não é de modo nenhum unívoco, e que, conforme as interpretações ideológicas, assim eles podem ser, numericamente, minorias ou maiorias...

3. O texto da Constituição

Culminando a discussão, era natural que o texto final da Constituição não se afastasse muito do denominador comum entre os partidos democráticos, e especialmente do do PS, que não só era a força partidária que dispunha de mais votos, como ainda a mais capaz de fazer a ponte ou constituir a síntese ideológica e prática entre as aspirações mais profundamente liberais da sua direita e mais colectivistas da sua esquerda. Assim, o texto aprovado, com apenas 23 votos contra para o n.º 1 e a unanimidade para o n.º 2, seria: “1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.”

Trata-se realmente do texto do PS, retocado na forma e complementado com sugestões do PCP (referência aos deveres e à “situação económica”) e do PPD (referência ao ideológico para além do político; expressão “território de origem”).

E tal procedimento e resultado é, na verdade, exemplar do que sucederia para o todo da Constituição.

Após as diferentes revisões constitucionais, este texto mantém-se intocado.

III. O Direito à Educação nos projectos constitucionais e na Constituição

Numa constituição em grande medida programática, e de cunho socialista, é óbvio que o capítulo da educação (desde os velhos utopistas um

dos factores mais relevantes, se não mesmo o mais essencial da transformação do mundo) tinha de ocupar um lugar e uma extensão de relevo. Não vamos aqui ocupar-nos da totalidade dessa matéria, limitando-nos às referências contextuais necessárias à compreensão do nosso ponto particular, do direito à educação.

1. Os projectos constitucionais

O PS exprime o seu pensamento educativo essencialmente nos n.ºs 5 a 7 do art.º 38.º do seu projecto: “5. O Estado reconhece e garante a todos os cidadãos o direito ao ensino e a iguais oportunidades de formação intelectual e física, com respeito pelas aptidões individuais, incumbindo-lhe:

- a) Assegurar o ensino básico obrigatório e gratuito com a sua extensão progressivamente alargada e de harmonia com as possibilidades humanas e económicas;
- b) Garantir a todos os cidadãos, em igualdade de oportunidades e segundo as suas capacidades, possibilidades de ascender aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;
- c) Promover gradualmente, e de acordo com as possibilidades, a gratuitidade de todos os graus de ensino.

6. Todo o ensino oficial será laico. Não serão admitidas quaisquer discriminações de carácter religioso, étnico ou linguístico.

7. O Estado procederá à progressiva integração dos estabelecimentos do ensino particular no ensino oficial, salvaguardando os interesses de quantos neles trabalham.”

Perante a prática política futura dos governos do PS, este artigo tem um sabor algo arcaico em alguns aspectos. Venceu nele uma tendência estamentalista e laica, que não tem nada a ver, por exemplo, com as boas relações dos ministérios da educação socialistas com a Universidade Católica. E embora alguns socialistas não pareçam morrer de amores pelas universidades privadas, há-os (e importantes) com funções docentes em muitas, e não acreditamos que o n.º 7 tenha verdadeiramente estado na cabeça de qualquer governante, pelo menos relativamente à sua execução de modo compulsivo.

Os demais elementos não são verdadeiramente distintivos do projecto, pois não serão mais que *loci communes* que andavam no ar: sobretudo o da gratuitidade.

É de assinalar especificamente, para o nosso tema, a proibição de quaisquer discriminações de carácter religioso, étnico ou linguístico. O que, reforçado pelo facto de se referir explicitamente também que as possibilidades de ascender aos graus mais elevados do ensino dependem, em igualdade de oportunidades, das capacidades dos cidadãos candidatos, nos parece claramente apontar para uma vontade de não introduzir discriminações positivas. As quais, precisamente, costumam ser outorgadas em função de elementos como os que se não deseja constituam motivo para discriminação.

Sublinhemos que o PS que faz esta proposta não é um PS social-democratizado, mas o PS pretendendo dar mostras de genuíno revolucionarismo (e daí até os arroubos estadualistas e laicistas). Pelo que esta não consagração (ou melhor: esta verdadeira proposta de proibição quer da discriminação negativa, quer da positiva) se reveste, a nosso ver, de um significado e valor especiais.

Já o projecto do PPD navega noutras águas. Desde logo, ao tratar dos direitos em matéria religiosa, reconheceu “às confissões religiosas, em condições de igualdade: a) O direito de constituição e manutenção de estabelecimentos de educação (...)” (art.º 20.º, 5).

Enquanto o PS se limitara a referir, no art.º 22.º : “3. Fica garantida a liberdade de ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respectiva confissão”.

Mas as diferenças não ficam por aqui: o PPD tem uma diferente filosofia das relações entre o Estado e as confissões religiosas (o princípio da separação é matizado pela possibilidade de celebração de “tratados ou acordos”, art.º 20.º, 6), enquanto a separação das igrejas e comunidades religiosas do Estado não encontra no texto do projecto qualquer relevante matiz (art.º 22.º).

Tal implicaria, obviamente, diverso tratamento de maiorias e minorias em matéria religiosa...

Além disso, enquanto o projecto do PS tende para o fim progressivo do ensino particular, pelo contrário o do PPD reforça os direitos da iniciativa privada neste âmbito: “A todos é reconhecido o direito de liberdade de ensino, de investigação e de criação intelectual e artística, incluindo a faculdade de constituir, manter e orientar, sem ingerência das autoridades públicas, instituições educativas, científicas e artísticas” (art.º 25.º, 1). Passando depois a regulamentar mais detidamente essa liberdade, garantindo a integração do ensino particular no sistema nacional de ensino, mas preservando as autonomia dessas escolas.

O projecto do CDS, aprofunda a vertente privatística: No âmbito do seu catálogo de direitos e liberdades consagra, em termos lacónicos, e por isso susceptíveis de absolutização, as liberdades religiosa (3.º) e de ensino (8.º), bem como “O direito de os pais darem aos filhos menores uma educação conforme às suas convicções filosóficas ou religiosas” (9.º), o que dificilmente se conseguiria sem liberdade de criação e autonomia de escolas privadas. Um longo capítulo é consagrado a grupos sociais, que gozam de larga liberdade de movimentos, e onde poderão certamente caber iniciativas educativas.

Mas mais: a iniciativa privada conta com artigo próprio (art.º 37.º), e com prescrição geral: ela é livre, tendo como limites apenas a Constituição e a lei.

Embora, como se sabe, esta garantia possa ter um significado limitado, dado que por essa via muito se pode limitar.

O cerne da filosofia educativa do CDS consta, porém, do art.º 54.º: “1. O Estado reconhece e garante o direito à educação. 2. A educação pertence à família e, em cooperação com ela ou na falta dela, ao Estado, à Igreja Católica e demais confissões religiosas e aos particulares em geral. 3. Compete ao Estado criar e manter um serviço nacional de educação, geral e gratuito. 4. São admitidas e apoiadas as iniciativas e os empreendimentos que se proponham concorrer ou colaborar com o serviço nacional de educação, sem prejuízo da sua regulamentação por lei, da sua fiscalização pelo estado e da sua articulação com aquele serviço”.

Evidentemente que, para a existência de um tal artigo, designadamente do seu n.º 2, forçoso era que a filosofia das relações Estado-Igrejas fosse

também menos regalista. Rege nessa matéria o art.º 57.º do projecto, em que, partindo do princípio da separação (espécie de dogma verbal que ninguém ousa pôr em causa), na verdade se estipula um tratamento especialmente favorável à Igreja Católica, assente na Concordata. As demais confissões religiosas gozam apenas de personalidade jurídica.

O mais interessante do art.º 54.º é, a nosso ver, apesar do claro privatismo e até certo para-confessionalismo católico de todo o projecto, a imposição ao Estado de um dever de criação de um serviço nacional de educação, geral e gratuito.

Quer se queira quer não, esta imposição teria como consequência uma subsidiarização do privado, e, sendo o ensino estadual gratuito em todos os níveis (o que não se esclarece aqui; e o que quer dizer geral?) acabaria mesmo, desde que suficiente na oferta, por estrangular praticamente todo o ensino privado, e até certamente colocar em apuros o confessional. Mas, obviamente, estas consequências de modo nenhum foram queridas pelo CDS, que nos parece ter-se limitado a querer obrigar o Estado a não se demitir da sua função em matéria educativa.

Respira-se um clima totalmente diverso no projecto do PCP. O conceito de RGDE (“reforma geral e democrática do ensino”), que a UEC, União dos Estudantes Comunistas, de há muito vinha proclamando como palavra de ordem, ganharia consagração constitucional, embora o seu conteúdo, quase mitificado então, fosse de contornos imprecisos.

No art.º 43.º, depois de se proclamar que “a instrução e a cultura são um direito de todos os cidadãos” (1.), assinalam-se os objectivos da dita RGDE: “a) O alargamento e aprofundamento da educação e da cultura das massas populares; b) A criação de uma cultura democrática e progressista; c) A ligação do ensino a outras actividades sociais e particularmente à produção; d) A formação de quadros originários das classes trabalhadoras capazes de participarem no desenvolvimento económico do País a caminho do socialismo.”

Trata-se, evidentemente, de dar todo um sentido diferente à educação e à cultura, que são colocadas em função da nova ordem, na qual há uma

mística da produção e as classes trabalhadoras assumem (miticamente) um papel messiânico. Evidentemente que o que venha a ser uma cultura democrática e progressista é, em abstracto, uma incógnita. Mas o homem comum pôde bem aperceber-se do que tal seria pelo tipo de comunicação social, arte, espectáculos e programas escolares produzidos durante esse período de doutrinação que duraria especialmente do 28 de Setembro de 1974 ao 25 de Novembro de 1975, e que, em vários aspectos e âmbitos (embora talvez marginais: mas talvez não...), ainda não terminou. Embora seja politicamente incorrecto afirmá-lo, já que, *oficialmente*, tal domínio ideológico terminou.

Esta doutrinação continuaria, com a legitimação constitucional, caso o projecto passasse: "6. O Estado promoverá o desenvolvimento da cultura e da arte nacionais, assegurará condições para a democratização da cultura e fomentará a participação popular na vida cultural, nomeadamente através da utilização intensiva dos meios de comunicação social e da participação das organizações populares e do Movimento das Forças armadas na dinamização cultural."

Além de um programa contra o analfabetismo, educação permanente, pré-escolar, e básico obrigatório de pelo menos seis anos (tudo projectos não inovadores e em alguma medida em vias de implantação), o PCP proporá a unificação do ensino secundário, o que viria a ocorrer tendo como efeito uma catastrófica situação de carência de operários qualificados e a diminuição dos técnicos comerciais e industriais (que passaram a ser formados apenas ao nível do bacharelato e licenciatura), na medida em que tal medida, na prática, se saldou por transformar verdadeiramente em Liceus (de muito baixa qualidade) todo o ensino secundário. Donde, as escolas técnicas profissionais, que, sem descurarem as humanidades, imediatamente preparavam para ofícios, foram transformadas em escolas secundárias, tal como os Liceus. Estes, deixaram de preparar convenientemente para a Universidade; aquelas, cessaram de preparar para o emprego qualificado. Embora não sejam de imputar estas consequências ao projecto, na medida em que este programa de unificação, ao menos aparentemente, não foi levado a cabo sequer pelo PCP...mas por governos à sua direita. O que prova o que dizíamos *supra* sobre a supervivência das ideias em causa.

No domínio da questão público/privado, o PCP chega a ser explicitamente mais moderado que o PS, apenas reclamando a necessidade de autorização

do Estado para a criação de escolas particulares, e sujeitando a sua administração e ensino ao controlo estadual (art.º 43.º, 5). Claro que neste controlo cabe quase tudo...

Porém, o ponto mais interessante do programa do PCP nesta matéria versa precisamente sobre o acesso à Universidade, e nele se pode ver efectivamente a raiz da discriminação positiva que viria a ser consagrada na Constituição: "O acesso à Universidade deve ser regulamentado de acordo com as necessidades do País em quadros qualificados e de modo a favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras."

A justificação ideológica para este normativo é evidente: reside no mito do salvador, encarnado, para o marxismo, na classe operária e demais trabalhadores. Por outro lado, o limite das necessidades do país parte do pressuposto planificador de que primeiro se determinam os objectivos, depois se agenciam os meios. E as necessidades em recursos humanos qualificados são apenas meios. Muito ao contrário de modelos de desenvolvimento (até regional) que consideram as universidades, e o aumento da *massa crítica* que produzem, factores objectivos potenciadores e catalizadores de progresso.

Esta ideia limitativa terá como corolário prático os *numeri clausi* impostos pelo governo, o que iria, como contrapartida legítima, gerar a proliferação de universidades privadas para prover as necessidades do mercado. E, a prazo, obrigaria o Estado a construir mais, e a induzir as universidades, entretanto gozando de um ambivalente estatuto de autonomia, a abrir mais vagas.

O projecto do MDP/CDE, dando grande relevo e extensão a esta matéria, não adianta substanciais novidades face ao projecto do PCP. O mais significativo artigo (33.º, 1) termina referindo-se à "ajuda fornecida aos trabalhadores adultos que desejam valorizar-se e pelo encorajamento material aos que estudam"

O que continua a ser uma formulação ainda ténue de qualquer ideia dediscriminação positiva.

Já o projecto da UDP não deixa de ser decepcionante nesta matéria, dizendo quanto à educação, apenas isto (art.º 35.º, 1.º parágrafo): "O Estado

assegura a frequência gratuita das escolas e outras instituições de ensino durante a escolaridade obrigatória.”

2. O texto constitucional

O texto definitivo da Constituição (art.ºs 73.º a 76.º) foi muito influenciado pelo do PCP, embora em muitos aspectos outros partidos, nomeadamente o PS, utilizassem expressões equivalentes e tivessem consagrado objectivos idênticos.

Aí se encontram, como incumbências do Estado (art.º 74.º, 3): a) “Assegurar o ensino básico obrigatório”. Mas, mais ainda que o PCP, acrescenta-se que este ensino será universal (o que estava apenas pressuposto naquele projecto) e gratuito (o que é realmente inovador). b) “Criar um sistema público de educação pré-escolar”. Tal como propunha o PCP e nos seus precisos termos. c) “Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo”. Também objectivos incluídos no n.º 3 do art.º 43.º do projecto do PCP. 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”. Esta alínea provém, por seu turno, do projecto do PS (reproduzindo quase *ipsis verbis*, a alínea b) do n.º 5 do art.º 38.º. Desaparece, significativamente, no texto definitivo, a expressão “em igualdade de oportunidades” para ficar somente “segundo as suas capacidades”. O que é um indício já de que se pretende fazer discriminação positiva (passa realmente a não haver igualdade de oportunidades). Mas tal não é coerente, porque, em rigor, também se teria então que eliminar o “segundo as suas capacidades”. Será, doravante, uma garantia dada na medida das capacidades, mas subordinada a uma situação de desigualdade de oportunidades... Retirada a exigência da “igualdade de oportunidades” desta sede, entrará no art.º 74.º, 1, em contexto muito mais inócuo, ficando com um efeito de tão vasto, simplesmente proclamatório: “O Estado reconhece e garante a todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar.” e) *V. infra*. f) “Estabelecer a ligação do ensino com as actividades produtivas e sociais”. Provém já do projecto do PCP. g) “Estimular a formação de quadros científicos e técnicos originários das classes trabalhadoras”. Já se encontra no projecto do PCP.

Será a alínea e) “Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino”, a mais radical. E provém ela do projecto do PS (art.º 38.º, 5, b). Mas se aí se moderava o ímpeto, subordinando-o às “possibilidades”, agora eliminar-se-ia esse travão, quedando apenas o “progressivamente”...

No tocante à questão público vs. privado, o ensino privado ficou consagrado como existente, mas expressamente tido como supletivo do público e fiscalizado pelo Estado (art.º 75.º, 2), e a este ficou cometida a incumbência de cobrir as necessidades de toda a população com uma rede de estabelecimentos oficiais. Ficava assim o ensino privado remetido para o domínio do tolerável em vias de extinção pela desnecessidade (e quiçá também pela onerosidade face ao tendencialmente gratuito ensino público). Era ainda a consagração, mais aprofundada e explicitada, da solução do PCP.

Finalmente, o acesso à universidade foi regulado (art.º 76.º) com os objectivos e quase os exactos termos do texto do PCP (apenas com correcção estilística). Ficava assim consagrada a discriminação positiva de trabalhadores e filhos de trabalhadores no acesso à Universidade.

Entretanto, o art.º 74.º, n.º 2 reforçava esta revolução educativa ao nível pessoal com uma outra, de índole ideológica, prescrevendo que “O Estado deve modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho”.

O art.º 73.º, depois de afirmar o princípio da universalidade no direito à educação e à cultura, retoma em grande medida as ideias de funcionalização da educação e da cultura à construção da nova sociedade “democrática e socialista” (art.º 73.º, 2), de novo insistindo no agenciamento de meios de comunicação, animação popular de base, etc.(n.º 3).

Importa assinalar que os artigos sobre a educação foram quase todos aprovados por unanimidade. Desde logo – stupete *gentes* ! – foi-o o art.º 76.º, sobre a discriminação positiva e a planificação no acesso à universidade. Unânime foi também todo o art.º 74.º e o n.º 2 do art.º 75.º, bem como o n.º 1 do art.º 73.º. O artigo 73.º contaria apenas com 9 abstenções no seu n.º 2 e 23 votos contra no n.º 3. E o n.º 1 do art.º 75.º com 5 votos contra.

Em todos estes artigos o unanimismo gerado seria tão grande que apenas o deputado da UDP usaria da palavra, para uma declaração de voto, e mesmo assim apenas para atacar o ensino particular, a propósito do art.º 75.º.

Evidentemente, tais clausulados não poderiam manter-se nestes precisos termos. A primeira função das revisões constitucionais será desbastar a linguagem marxista, e, por essa via, desmitificar (na verdade destruir) o sentido simbólico do texto inicial.

A mero título de exemplo, na versão da Constituição de 1982 o n.º 2 do art.º 74.º passa a ter a seguinte redacção, onde muito muda já com uma economia assinalável de correcções: “O ensino deve ser modificado de modo a superar qualquer função conservadora de desigualdades económicas, sociais e culturais.”. O resultado é já muito diferente do texto inicial: “O Estado deve modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho”.

Na revisão de 1992, o texto passa a ser bem outro, embora siga ainda na trilha das ideias iniciais. Mas já muito depuradas... e “superadas”: “O ensino deve contribuir para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, habilitar os cidadãos a participar democraticamente numa sociedade livre e promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito de solidariedade.”

Na revisão constitucional de 1997, por fim, este número, que obviamente já em 1992 não tinha qualquer sentido autónomo, desaparecerá (recuando para o respectivo número a matéria do subsequente), podendo ver-se um seu avatar na nova versão dada ao n.º 2 do art.º 73.º, mas já sem qualquer carga ideológica marxista notória.

IV. A Discriminação positiva e gratuidade do ensino superior

De entre todos os problemas levantados pelo direito à educação a partir desta experiência histórica concreta, aqueles que mais evidentemente colocam em relevo as relações entre teoria e prática da protecção das minorias seriam os direitos das minorias étnicas, religiosas e linguísticas.

Mas não foram questões que se tivessem colocado com extrema acuidade ainda entre nós no domínio educativo. À parte as tentativas de reconhecimento de uma variante do mirandês como terceira língua (5) poucos problemas têm surgido.

Nem sequer o fenómeno das seitas tem recolocado o problema do ensino optativo, nas escolas, de religião e moral cristãs como regra, num país de mais de 95% de católicos.

Do ponto de vista étnico, tem havido recentemente pequenos conflitos (6) mas não lhes conhecemos maior expressão escolar que o levar para a escola os problemas normais de toda a exclusão económica. Mais que um problema racial é um problema sócio-económico que está em causa. E os pobres não reivindicam direitos de especificidade.

Outro tipo de problemas são ilustrativos, assim, destas relações entre teoria e prática na protecção dos direitos de grupos. E dois casos nos parecem outrossim relevantes.

São eles o da discriminação positiva para trabalhadores e filhos de trabalhadores e o da progressiva gratuitidade do ensino, designadamente em conjugação com a questão do aumento do valor das propinas universitárias.

Recordemos o texto do art.º 76.º da versão original da constituição de 1976: "O acesso à Universidade deve terem conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras."

Uns retoques leva o texto em 1982: "O acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país 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*." (itálicos nossos).

(5) O próprio mirandês tem uma expressão tão localizada que mais poderá ser um dialecto leonês em território nacional que língua...e mesmo assim é ensinado no local.

(6) Sempre empolados pela comunicação social ávida de notícias e pronta a tudo enquadrar em *clichés* vindos da Europa, e sobretudo da América, onde os problemas são completamente distintos.

É uma primeira cedência à ideologia desenvolvimentista educativo-cultural, que gosta de trabalhar para as estatísticas europeias e mundiais, apresentando grandes cifras de escolaridade e *doutorice*, por um lado, e, por outro, o atenuar a fraseologia revolucionária: porque “filhos de trabalhadores” é muito mais inócuo que “filhos das classes trabalhadoras”.

As referências da doutrina (7) e da jurisprudência (8) à aplicação concreta deste princípio constitucional de discriminação positiva enquanto vigorou (1976-1997) afiguram-se-nos escassas, decerto por não ter tido ele muito efectiva aplicação.

Aflorações directas ou indirectas poderão (e mesmo assim a custo) vislumbrar-se nos exames *ad hoc*, em que adultos se podem auto-candidatar à universidade, sem possuírem os requisitos de escolaridade normais, e a preferência dada aos titulares de menores habilitações nos contingentes de supranumerários já “formados”.

Mas os candidatos dos exames *ad hoc* podem nem ser trabalhadores, e o mesmo se poderia passar nos possuidores de outros cursos.

É verdade, entretanto, que a composição da universidade, ao nível da origem social, se modificaria profundamente de 1976 até hoje, verificando-se uma total massificação, a que não foge sequer o ensino privado. Mas tal deveu-se à melhoria geral das condições de vida da população, e a uma estratégia de mobilidade social ascendente através da universidade (especialmente no caso da população feminina, que é hoje maioritária na universidade), e não a quaisquer medidas efectivas de protecção de trabalhadores e filhos de trabalhadores (ou das classes trabalhadoras).

De resto, a regulamentação do preceito constitucional esbarraria com complexos problemas de interpretação, porquanto na Assembleia Constituinte

(7) Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 331; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*. IV. *Direitos Fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1993, p. 221, n. 1; p. 392 ss., máx. p. 394.

(8) Pareceres da Comissão Constitucional, n.º 35/79, de 13/XII, e n.º 11/81, de 12/V, nas colectâneas de Pareceres, respectivamente vols. X, p. 135 ss. e XV, p. 72 ss. JORGE MIRANDA, *Op. Cit.*, p. 394, n. 2, considera tais pareceres sem grande interesse.

logo se levantaram vozes muito divergentes sobre o conceito de *trabalhador*, a propósito da aprovação do artigo 2.º da Constituição e do significado da expressão “exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”.

Assim, por exemplo, se o PPD considerou que “são trabalhadores todos aqueles que trabalham. Em coerência com esta definição, incluímos nesta categoria não só os assalariados – operários, empregados e quadros – mas também os pequenos e médios empresários - da agricultura, da indústria e dos serviços.”

Já o PS, pelo contrário, entenderia que a expressão ‘classes trabalhadoras’ tem o conteúdo “que ela efectivamente tem dentro da ideologia marxista”. Explicando: “De facto, para nós, o conceito de classes trabalhadoras exclui todos os exploradores da mais valia, sejam eles pequenos ou médios exploradores da mais-valia do trabalho dos outros. Verificamos, efectivamente, que no conceito do PPD explorar a mais-valia pode ser uma forma de trabalho só porque quem explora estará oito, dez ou catorze horas na sua empresa a fazê-lo.”

Na revisão constitucional de 1997, desapareceria por completo a discriminação positiva, passando o art.º 76.º a ter a seguinte redacção:

“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, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”

Deixando de parte o n.º 2, sobre que muito haveria a comentar, afigura-se-nos que o texto em vigor retoma a ideia de igualdade de oportunidades do projecto original do PS, e concilia as ideologias planificadora e desenvolvimentista.

Entretanto, as Universidades têm estabelecido, certamente ao abrigo da sua autonomia, e após a revogação da original previsão do artigo 76.º,

contingentes especiais de candidatos vindos de países africanos de expressão portuguesa, filhos de emigrantes, desportistas, etc.. que, pelas experiências que conhecemos (salvo raras exceções), não se encontram entre os que vêm a obter melhores resultados depois de admitidos. Mas sempre poderá falar-se em preconceito para uns e persistência dos factores de discriminação de base, para outros... Pelo que a simples invocação do relativo insucesso pode, isso sim, acarretar novas engenharias sociais visando compensar quem já entrou por via da discriminação positiva (e assim nunca mais se parará)... Não conhecemos, entretanto, nenhuma discriminação em vigor de clara índole social ou económica.

Mas sem dúvida que tais discriminações são inconstitucionais, atenta a actual redacção do artigo em causa. E até porque quaisquer discriminações positivas careceriam da assunção constitucional expressa de uma excepção ao princípio da igualdade de oportunidades (9). O que hoje não ocorre para nenhum caso.

Entretanto, tendo-se sempre mantido o imperativo constitucional de se “estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino” (art.º 74.º e), em vigor, um Governo do PSD (antigo PPD) procurou promover uma muito assinalável subida de propinas do ensino superior.

O que, depois de séria contestação estudantil, acabou por ser conseguido, nomeadamente graças à colaboração das universidades, entretanto “autónomas”, sem que, porém, deixassem de se fazer ouvir algumas vozes discordantes.

A questão foi levada ao tribunal constitucional e decidida pelo Acórdão 148/94 (10), que, baseado em muita doutrina, e embora com alguns votos de vencido, considerou afinal constitucional esse aumento, e portanto compatível com a progressiva gratuidade, ainda em vigor.

(9) JORGE MIRANDA, *Op. Cit.*, p. 394, considera que as discriminações positivas só serão consentidas mediante “autorização constitucional expressa”, embora admita que o legislador ordinário possa tomar outras medidas que tal não configurem.

(10) *Diário da República*, 1.ª Série, A, N.º 102, 3/V/1994.

Alguns dos argumentos aduzidos na polémica seriam mesmo de índole justicialista, alegando alguns que a gratuidade seria um injusto benefício para os estudantes ricos, o que é, a nosso ver, uma nova afloração da mística que havia levado à discriminação positiva aos "trabalhadores".

E assim se fecha o círculo: para não beneficiar injustamente os que não são trabalhadores nem filhos de trabalhadores ou das classes trabalhadoras, obriga-se toda a gente (e sobretudo estes trabalhadores e filhos deles, que são a maioria já no ensino superior) a pagar propinas mais altas. Porque os benefícios sociais previstos são irrisórios, e por vezes mesmo tardios, receando-se até que, por deficiências da fiscalização fiscal sobre empresários, acabem por beneficiar alguns *exploradores de mais valia* e seus filhos, desde que pouco colectados (duplo benefício!) enquanto os *assalariados explorados* não têm meios de fugir à declaração dos rendimentos que, na sua larga maioria, estão acima dos limites para bolsas de estudo.

Too much ado about nothing seria a conclusão que seríamos tentado a extrair de toda esta evolução. Mas receamos que ela ainda venha a dar que falar, colonizados culturalmente que estamos pelas modas. Pelo que apenas deixamos este estudo, sobretudo constituído por factos, a quantos ainda pensem, como nós, que se podem tirar lições da história constitucional.