

## **A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL, NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA E NA UNIÃO EUROPEIA**

### **MARIA MANUELA MAGALHÃES SILVA**

Doutora em Direito. Docente e pesquisadora do Instituto Jurídico Portucalense (IJP) da Universidade Portucalense Infante D. Henrique/Porto/Portugal; investigadora associada do Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal – CIDEEFF, da Faculdade de Direito de Lisboa/Portugal. Email: [mmdmms@upt.pt](mailto:mmdmms@upt.pt)

### **DORA RESENDE ALVES**

Doutora em Direito. Docente e pesquisadora do Instituto Jurídico Portucalense (IJP) da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto/Portugal. Email: [dra@upt.pt](mailto:dra@upt.pt)

### **RESUMO**

A educação surge no direito constitucional quer ao nível do direito interno dos Estados europeus quer ao nível do direito da União Europeia. O tema é hoje da maior pertinência com os direitos fundamentais cada vez mais na agenda política. Nunca deles tanto se falou e nunca tanto necessitaram de ser falados.

Na dimensão nacional portuguesa, o direito à educação é apresentado como um direito fundamental da Constituição da República Portuguesa de 1976. E é consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2007. Direito este que é constitucional na dimensão nacional porque um direito fundamental, isto é, consagrado na Constituição como manifestação do poder constituinte originário; e constitucional na perspectiva europeia actual no sentido de fundador, de estrutural, de elemento da construção do modelo de integração escolhido.

A educação, seja na vertente universitária seja na vertente de formação ao longo da vida, pode condicionar o desempenho de vectores económicos. No que toca à vertente de direito humano, importante o relevo a dar à educação desde a primeira infância, na formação de valores que permitirão concretizar cada direito fundamental.

Estudou-se o contributo do texto constitucional português para a concretização da educação. Através da interpretação normativa sistemática e metodologicamente seleccionada dos textos do direito da União Europeia é estudada a presença do direito à educação nos variados campos de acção desta organização internacional regional.

É possível concluir sobre os progressos alcançados historicamente rumo aos objectivos de integração na recomendação dos Estados-Membros tornarem os sistemas de ensino mais adequados e inclusivos.

**Palavras-chave:** Direito. Educação. União Europeia.

## **EDUCATION AS A FUNDAMENTAL RIGHT ON PORTUGUESE CONSTITUTION AND ON THE EUROPEAN UNION**

### **ABSTRACT**

Education arises in constitutional law both at the level of the internal law of the European States and at the level of European Union. The issue today is of greater relevance with fundamental rights increasingly on the political agenda. They were never spoken of so much and never needed to be spoken of.

In the Portuguese national dimension, the right to education is presented as a fundamental right of the Constitution of the Portuguese Republic of 1976. In European law, the right to education is enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of 2007. This right is constitutional in the national dimension because a fundamental right, that is to say, in the Constitution as a manifestation of the original constituent power; and constitutional in the current European perspective in the sense of founder, structural, element of the construction of the chosen integration model.

Education, whether on the university side or on the lifelong training side, can condition the performance of economic vectors. As far as human rights are concerned, it is important to emphasize education from an early age, in the formation of values that will allow each fundamental right to be realized.

The contribution of the Portuguese Constitutional text to the concretization of education was studied. Through the systematic and methodologically selected normative interpretation of the texts of European Union law, the presence of the right to education in the various fields of action of this regional international organization is studied.

It is possible to conclude on the progress made historically towards the integration objectives in the Member States' recommendation to make education systems more adequate and inclusive.

**KEY WORDS:** Right. Education. European Union.

---

### **INTRODUÇÃO**

Procura-se saber se o direito ao conhecimento vai além do direito constitucional à educação e como é possível encontrá-lo consagrado, quer ao nível do direito interno dos Estados quer ao nível do direito da União Europeia (UE) e internacional, no novo cenário mundial. O tema é hoje da maior pertinência com os direitos humanos cada vez mais na agenda política, não só dos Estados como da União Europeia. Nunca deles tanto se falou e nunca tanto necessitaram de ser falados.

Neste percurso, o papel das Universidades é crucial, como principais actores do Processo de Bolonha lançado em 1990 a nível europeu, e a UE promove activamente a concretização dos direitos através da educação, investigação e inovação. Estas são as vias para promover o desenvolvimento na base do crescimento, do emprego e da coesão social. Os sistemas de ensino universitário da Europa podem dar um contributo fundamental para enfrentar problemas importantes ligados ao crescimento económico e este vector vem mesmo consagrado nos objectivos da UE para 2020, bem como nos objectivos da ONU para 2030.

Na dimensão nacional portuguesa, o direito à educação é apresentado como uma liberdade e também como um direito cultural, inserido nos direitos económicos, sociais e culturais da Constituição da República Portuguesa de 1976. Já no direito internacional de vertente europeia, embora ausente do texto da Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950, o direito à educação surge em protocolo do mesmo documento e é consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em qualquer dos casos há uma dimensão positiva neste direito que envolve, necessariamente, a intervenção por parte do ou dos Estados para efetivação do mesmo. Direito este que é constitucional na dimensão nacional porque um direito fundamental, isto é, consagrado na Constituição como manifestação do poder constituinte originário; e constitucional na perspectiva europeia no sentido de fundador, de estrutural, de elemento da construção do modelo de integração escolhido.

A educação, e muito a educação universitária, pode condicionar o desempenho de vectores económicos, observando-se que o investimento na educação, enquanto despesa pública, começou de novo a crescer em 2016, após anos consecutivos de contracção, em cerca de dois terços dos Estados-Membros.

Atendendo aos pressupostos e objetivos delineados acima, e considerando a natureza embrionária deste estudo, foi desenhada uma metodologia que se concentra na interpretação normativa sistemática e metodologicamente seleccionada dos textos legais nacionais e do universo do direito da União Europeia.

Foram alcançados historicamente progressos notáveis rumo aos objetivos de integração da UE, sublinha-se hoje a necessidade de os Estados-Membros tornarem os seus sistemas de ensino mais adequados e inclusivos, em especial no que respeita à integração de refugiados e migrantes.

## A QUESTÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O direito à educação surge contemplado nos direitos fundamentais, desde a passagem para a fase constitucional do Estado<sup>1</sup>, e já também nos direitos humanos, como elemento fundamental num funcionamento de base democrática.

Já os documentos internacionais referem como necessário promover o conhecimento dos instrumentos e da história dos direitos humanos, mas poucos expressamente indicam o direito à educação como um direito humano.

Contudo, a educação representa hoje acrescidamente um valor económico e de desenvolvimento<sup>2</sup>, com o conhecimento no centro dos esforços envidados pela União Europeia para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo<sup>3</sup>.

Os objectivos constitucionais da educação são congruentes com um Estado de direito democrático e social, para formar cidadãos livres, civicamente activos, solidários e responsáveis<sup>4</sup>. Do mesmo modo, os sistemas de ensino superior modernos e eficazes serão os alicerces de uma sociedade aberta, confiante e sustentável, e de uma economia criativa, inovadora, empreendedora e baseada no conhecimento. Os esforços conjuntos das autoridades dos Estados-Membros, das instituições de ensino superior, das partes interessadas e da União Europeia serão cruciais para a realização dos objectivos de sucesso mais global da Europa<sup>5</sup>.

Pelo dito, a educação desempenha um papel de relevo na aprendizagem e exercício de direitos humanos<sup>6</sup>, nunca garantidos em definitivo, antes numa construção permanente e urgente. Acompanhando a evolução das sociedades, o discurso dos direitos humanos foi-se alargando a temáticas como a igualdade de género ou o discurso feminista, entre outros, e, em cada, nova ou antiga vertente, incluindo o direito à educação como uma faceta. Porém, esse discurso não é ainda uniforme ou devidamente consagrado nos textos legais. Estará em causa a importância do direito à educação reconhecido como direito humano fundamental e bem público pelo qual

---

<sup>1</sup> SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. 2016, p. 224.

<sup>2</sup> Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Melhorar e modernizar o ensino*. Documento COM(2016) 941 de 07.12.2016, p. 2.

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Apoiar o crescimento e o emprego – Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa*. Documento COM(2011) 567 final de 20.09.2011, p. 2.

<sup>4</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 2007, p. 889.

<sup>5</sup> Documento COM(2011) 567 final da Comissão, cit., p. 18.

<sup>6</sup> CONSELHO DA EUROPA. *Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*. 2010.

os governos são os principais responsáveis<sup>7</sup> e a importância de uma outra abordagem que será a educação para os direitos humanos<sup>8</sup>.

A educação desempenha também um papel fundamental no recente Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>9</sup>. É ainda tema no âmbito da estratégia global do programa Europa 2020 e também nas ainda recentes directrizes da ONU para 2030<sup>10</sup>, onde os 193 Estados das Nações Unidas signatários se propõem garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem, ao longo da vida, para todos, como objectivo a atingir até ao ano de 2030. Esta inclusão é importante desde logo porque traduz a sua visibilidade internacional.

Acrescente-se que o tema “Um ensino de elevada qualidade para todos” foi evidenciado pela presidência de Malta do Conselho da União Europeia no semestre Janeiro/Junho de 2017, lembrando que a Europa não deve esquecer que este aspecto desempenha um papel essencial “*na construção de uma sociedade europeia empenhada na defesa dos direitos e valores fundamentais*”<sup>11</sup>, mesmo sem esquecer que a educação continua a ser uma prerrogativa dos governos nacionais.

Ainda, uma Declaração sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não-discriminação através da educação<sup>12</sup> foi assinada pelos ministros da Educação em Paris, em 17 de Março de 2015, após os atentados em França e na Dinamarca e

---

<sup>7</sup> Parecer 2017/C 173/01 do Comité Económico e Social Europeu sobre “Um ensino de elevada qualidade para todos”, no JOUE C 173 de 31.05.2017, p. 3, 3.2.1.

<sup>8</sup> Ver PANDO BALLESTEROS, María de la Paz. “Educación en derechos humanos. La aportación de la Universidad de Salamanca”, 2016, e MUÑOZ RAMÍREZ, Alicia. *Mobilization against Education for Citizenship and Human Rights. Castile-La Mancha, Castile and León and Madrid*, 2016.

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência para um melhor começo de vida*. Documento COM(2017) 165 final de 30.05.2017, p. 2; Parecer 2017/C 125/02 do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Lançamento de uma consulta sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais» (COM(2016) 127 final) no JOUE C 125 de 21.04.2017, pp. 10 a 26, e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *Desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência para um melhor começo de vida*. Documento COM(2017) 250 final de 26.04.2017, pp. 5 e 6.

<sup>10</sup> Resolução intitulada “Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável” adotada a 25 de setembro de 2015 e que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016, em [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), consulta em 31.05.2017.

<sup>11</sup> Parecer 2017/C 173/01, cit., p. 2, 2.1.

<sup>12</sup>

Em [https://www.schooleducationgateway.eu/pt/pub/resources/publications/promoting\\_citizenship\\_and\\_the\\_.htm](https://www.schooleducationgateway.eu/pt/pub/resources/publications/promoting_citizenship_and_the_.htm), consulta em 07.06.2017.

afirma que a UE reitera a sua determinação em manter-se unida no apoio aos valores fundamentais que lhe são inerentes.

Neste quadro, as universidades são agentes-chave para o futuro da Europa<sup>13</sup> e para a transição bem sucedida para uma economia e sociedade baseadas no conhecimento. No entanto, este sector crucial da economia e da sociedade ainda carece de reestruturação e modernização, condição indispensável para que a Europa vença na concorrência global que impera no ensino, na investigação e na inovação<sup>14</sup>. A mobilização social e a educação são fundamentais para o crescimento global. A lei é o pré-requisito necessário, mas não é condição suficiente para efectivar os direitos humanos; todos eles mas concretamente para o direito à educação.

### **O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA**

No direito constitucional português, é com o fim do estado absoluto em 1820<sup>15</sup> que todas as constituições consagram o direito à educação como direito fundamental: Constituição de 1822, nos artigos 237.º a 239.º; Carta Constitucional de 1826, no artigo 145.º, §30.º e §32.º; Constituição de 1838, nos artigos 28.º e 29.º; Constituição de 1911, no artigo 3.º, n.ºs 10 e 11; e Constituição de 1933, nos artigos 42.º e 43.º<sup>16</sup>.

Hoje, na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976<sup>17</sup>, o direito à educação vem contemplado, como liberdade, no artigo 43.º: “1. *É garantida a liberdade de aprender e de ensinar. 2. O Estado não pode programar a educação segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas. 3. O ensino público não será confessional. (...)*”. Nessa medida, enquanto inserido no regime dos direitos, liberdades e garantias, com uma força jurídica própria, resultante do artigo 18.º. Contudo, visto ser a educação expressão particular da cultura, também como um direito cultural, inserido nos direitos económicos, sociais e culturais, no capítulo III do título III da parte I, nos artigos 73.º a 77.º. Numa vertente positiva, como típico direito social de garantia, envolve,

<sup>13</sup> Resolução do Parlamento Europeu 2016/C 346/21 de 28 de Abril de 2015, sobre o acompanhamento da implementação do Processo de Bolonha, JOUE C 346 de 21.09.2016, p. 4.

<sup>14</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu *Realizar a agenda da modernização das universidades: ensino, investigação e inovação*. Documento COM(2006) 208 final de 10.05.2006, p. 13.

<sup>15</sup> SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. Cit., p. 27.

<sup>16</sup> Textos completos em MIRANDA, Jorge. *As Constituições portuguesas de 1822 ao texto actual da Constituição*. 1992.

<sup>17</sup> A Constituição da República Portuguesa actual é de 2 de abril de 1976. Consultar a versão em vigor em <http://www.dre.pt>.

necessariamente, a intervenção por parte do ou dos Estados para efectivação do mesmo, como direito de acesso à escola, direito a obter ensino, o que representa a obrigação para o Estado de criar e manter escolas<sup>18</sup>, mas não apenas, sendo possível também encontrar nele uma vertente negativa de liberdade<sup>19</sup>.

De notar que, este direito à educação, como direito de natureza essencialmente pessoal se dirige a nacionais e estrangeiros (no âmbito do artigo 15.º da CRP), o que se insere nas preocupações actuais da União Europeia, conforme veremos mais à frente.

## O DIREITO À EDUCAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Nos textos do direito internacional, Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948<sup>20</sup>, resultava no artigo 26.<sup>o</sup><sup>21</sup>: “Toda a pessoa tem direito à educação.”

Em seguida, embora ausente do texto inicial da Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950<sup>22</sup>, o direito à educação surge em protocolo adicional ao mesmo documento, artigo 2.º: “No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relations to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religions and philosophical convictions.”<sup>23</sup>.

Na União Europeia, a educação enquanto política surge no artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>24</sup>. Já o direito à educação surge, mais tarde, hoje

<sup>18</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 2007, p. 625.

<sup>19</sup> Ver LEITÃO, Alexandra. “Direito fundamental à educação, mercado público e contratação pública”. *Revista Eletrónica de Direito Público*. 2014, p. 4.

<sup>20</sup> Em 10 de Dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova em Paris, com 48 países, a Resolução 217A(III) com o texto de 30 artigos da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Hoje subscrita por mais de 180 países, Portugal aderiu em 14 de Dezembro de 1955 e publicou-a no *Diário da República, I Série A*, n.º 57/78 de 9 de Março.

<sup>21</sup> Texto em [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_1/IIPAG3\\_1\\_3.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIPAG3_1_3.htm) [http](http://), consultado em Janeiro de 2017.

<sup>22</sup> Em 4 de Novembro de 1950 foi assinada em Roma a Convenção Europeia dos Direitos do Homem ou Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, no âmbito da principal tarefa do Conselho da Europa de tutela dos direitos do homem. A Convenção entrou em vigor em 3 de Setembro de 1953. Portugal ratificou-a pela Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro no *Diário da República* n.º 236, I Série, pp. 2119 a 2145.

<sup>23</sup> Textos no endereço electrónico da Direcção-Geral da Política de Justiça, Gabinete de Relações Internacionais em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>, consultados em Janeiro de 2017.

<sup>24</sup> PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo. *Tratado de Lisboa*. 2012, p. 699.

Revista Diálogos Possíveis,  
2017.

Salvador, ano 16, número 2, p. 115- 129, jul./dez.

na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) desde a versão de 2000<sup>25</sup> e agora na de 2007<sup>26</sup>, no seu artigo 14.º.

Sem uma definição do que o texto legal entende por educação, conforme acontece na lei fundamental portuguesa, é certo que a inclusividade é hoje um conceito fundamental neste tema<sup>27</sup>, atenta a globalização. Das dificuldades das migrações a que assistimos nos dias de hoje, os incentivos à liberdade de circulação conforme faceta de construção do mercado interno e as preocupações mais recentes com a necessidade de os Estados-Membros tornarem os seus sistemas de ensino mais adequados, ganham especial relevo no que respeita à integração de refugiados e migrantes. Trata-se da questão da acessibilidade, pertinente, portanto, para as populações migrantes e deslocadas, de refugiados e minorias étnicas<sup>28</sup>. Aqui também relevante a questão linguística. De mencionar que a valorização desta vertente funciona como uma característica que identifica a União Europeia no universo das organizações internacionais e pode ser encontrada nos próprios Tratados institutivos, nos textos de direito derivado, na jurisprudência comunitária e na doutrina, conforme se pode ver pelos instrumentos utilizados e referenciados neste estudo. E o próprio mote da UE<sup>29</sup> – “Unidos na diversidade” – traduz estes ideais.

Esta questão do mosaico linguístico a que é preciso dar resposta está presente nas mais variadas matérias. Qualquer intervenção dos órgãos da UE não deve pôr em causa a diversidade cultural e linguística<sup>30</sup>. A questão da língua é uma faceta importante. Ainda que, a meta traçada já em 1995 pela União Europeia, de colocar os cidadãos a dominar três línguas estrangeiras, não tenha sido de todo alcançada, embora certamente se encontrem grandes diferenças na realidade de país para país<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> É no Conselho Europeu de Nice, França, de 7 a 9 de Dezembro de 2000, que é solenemente proclamado o texto da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, sem ser juridicamente vinculativa. Publicado em 2000/C 364/01 no JOCE C 364 de 18.12.2000, pp. 1 a 22.

<sup>26</sup> Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a CDFUE figura em Declaração anexa. Última publicação em 2016/C 202/01, JOUE C 202 de 07.06.2016 em <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>.

<sup>27</sup> SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. 2013, p. 196.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>29</sup> Ver em [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_pt.htm) e SWIEBEL, Joke. *Intercultural dialogue and diversity within the EU*. 2008, p. 101.

<sup>30</sup> PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo. *Tratado de Lisboa*. 2012, p. 701.

<sup>31</sup> Livro Branco da Comissão das Comunidades Europeias sobre a Educação e a Formação - Ensinar e aprender - Rumo à sociedade cognitiva. Documento COM(95) 590, Novembro de 1995, p. 49.

E há também aqui presente uma ideia de extensão de cidadania no respeito pelos direitos fundamentais com que não deveria confundir-se<sup>32</sup>, e que, hoje, atentos os aspectos mencionados, vai para além da cidadania nacional e mesmo da cidadania europeia, visto que a mobilidade não se resume aos indicadores económicos e cada ser humano que circula cria laços e essa mobilidade humana implica o exercício de direitos fundamentais onde se inscreve o seu direito à educação.

O tema do respeito pelo direito à educação é da maior pertinência na agenda política<sup>33</sup>, tendo mesmo, a propósito deste contexto, em 25 de outubro de 2016, o Parlamento Europeu requerido à Comissão Europeia que apresente uma proposta, até setembro de 2017, sobre a elaboração de um pacto da União para a democracia, o Estado de Direito e os direitos fundamentais<sup>34</sup>, matéria que mereceu já a atenção do Comité Económico e Social Europeu<sup>35</sup>. Em todo o caso, tal não será mais do que o reforço e continuidade do quadro sobre o Estado de direito já esboçado pela Comissão em documento de 2014<sup>36</sup>.

Mais ainda, o próprio Livro Branco da Comissão, de 2017, salienta a necessidade de a Europa rever os sistemas de educação e aprendizagem ao longo da vida no sentido de acompanhar os desafios do mundo de amanhã<sup>37</sup>.

No contexto do direito derivado, isto é, documentos legislativos ou orientadores resultantes dos objectivos mais gerais presentes nos tratados institutivos, a preocupação com a educação está presente, mas é talvez no quadro da “soft law” da União Europeia que mais documentos referem esta vertente com grande acuidade. A expressão nasceu do Direito Internacional Público<sup>38</sup> e é utilizada hoje no direito da UE para referência a uma quantidade cada vez maior de documentação que acompanha e orienta os actos legislativos, mas não tem carácter vinculativo por si só. Documentos (relatórios, comunicações, orientações,...) que não detêm o estatuto de normas jurídicas mas “abrem” caminho a futuras normas vinculativas fornecendo

<sup>32</sup> SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana e FROUFE, Pedro Madeira. *Direito da União Europeia*. 2016, p. 26.

<sup>33</sup> No documento COM(2016) 941 da Comissão, cit., p. 8.

<sup>34</sup> Conforme comunicado de imprensa de 25.10.2016 em

[http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20161020IPR47863/20161020IPR47863\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20161020IPR47863/20161020IPR47863_pt.pdf).

<sup>35</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu 2017/C 034/02 sobre o “Mecanismo europeu de controlo do Estado de direito e dos direitos fundamentais”, JOUE C 34 de 02.02.2017, pp. 8 a 14.

<sup>36</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito*. Documento COM(2014) 158 final de 11.03.2014.

<sup>37</sup> Livro Branco da Comissão *Sobre o Futuro da Europa - Reflexões e cenários para a UE27 em 2025*. Documento COM(2017) 2025 final de 01.03.2017, p. 4.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. “A importância do soft law na construção do direito internacional”, 2012.

Revista Diálogos Possíveis,  
2017.

Salvador, ano 16, número 2, p. 115- 129, jul./dez.  
2017.

informação muito útil nos assuntos que versam. Tal é o caso, hoje, na matéria em apreço, do grande objectivo para a educação que resulta da chamada estratégia Europa 2020<sup>39</sup>, enquanto parte da estratégia mais vasta da UE para o crescimento e o emprego.

Numa perspectiva global europeia, traduz-se depois em objectivos nacionais quantificáveis<sup>40</sup> para orientar o investimento com reflexo no emprego como referências que permitem avaliar os progressos alcançados<sup>41</sup>. E onde se inserem, depois, iniciativas gerais que permitem, por exemplo, orientar o ensino de todos os Estados-Membros para um patamar de alta qualidade<sup>42</sup>.

## **O PAPEL DAS UNIVERSIDADES E O DIREITO À EDUCAÇÃO**

A educação, e especialmente a educação universitária, pode condicionar o desempenho de vectores económicos, observando-se que o investimento na educação, enquanto despesa pública, começou de novo a crescer em 2016, após anos consecutivos de contracção<sup>43</sup>, em cerca de dois terços dos Estados-Membros. Sendo certo que um ensino de qualidade é muito mais do que um investimento económico e, como se disse, já como tal assumido na agenda política.

E a União Europeia confia que os sistemas de ensino e formação dos Estados-Membros dão bons resultados, visto que todos eles passaram por reformas significativas e análises pelos pares ao longo dos anos, e são eficazes para dotar os jovens das competências de que necessitam para desenvolver a sua vida enquanto cidadãos e desenvolver as suas carreiras profissionais, com progressos significativos na melhoria da educação em geral<sup>44</sup>. Aí surge o papel das universidades para assegurar e concretizar o direito à educação. Um

---

<sup>39</sup> A consultar em [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_pt.htm), grande estratégia global da UE.

<sup>40</sup> Como apurado no Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correção de desequilíbrios macroeconómicos, documento SWD(2016) 90 final de 26.02.2016, a que correspondem documentos temáticos de aspectos parciais da educação como em [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/early\\_leavers\\_education\\_training\\_201605.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/early_leavers_education_training_201605.pdf) sobre *Early leavers from education and training* ou [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/skills\\_for\\_labour\\_market\\_201605.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/skills_for_labour_market_201605.pdf) sobre *Skills for the labour market*, consultados em 15.01.2017.

<sup>41</sup> A estratégia resulta do documento COM(2010) 2020 Comunicação da Comissão *Europa 2020 Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* de 03.03.2010, pp. 3, 14, 21.

<sup>42</sup> No documento COM(2016) 941 da Comissão, cit.

<sup>43</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*, p. 31.

<sup>44</sup> Documento COM(2016) 941 da Comissão, cit., p. 2.

objetivo europeu para todos os Estados-Membros consiste em envidar esforços para melhorar a qualidade do ensino. Mesmo os países com bons resultados não devem dormir à sombra dos louros. Garantir um ensino de elevada qualidade é uma tarefa que nunca acaba: exige atenção, melhorias e adaptações constantes.

A universidade é uma criação sublime do espírito medieval e muitas das universidades criadas na Idade Média mantêm-se até aos nossos dias. Durante toda a Antiguidade, o acesso à cultura tinha sido exclusivo para um reduzido número de privilegiados. A Igreja, ao proclamar a igualdade de todos os homens perante Deus, permitiu, nas escolas eclesiásticas desde o começo da Idade Média, o ensino gratuito de todos os que pretendiam dedicar-se à carreira eclesiástica. Na Alta Idade Média, o estudo das artes e das letras passa a ter o objectivo bem determinado de servir a Igreja, através duma melhor preparação para o exercício das funções eclesiásticas e como sentido social. A comunidade que a universidade medieval serve é a comunidade cristã<sup>45</sup>. O ensino elementar e médio estava espalhado por toda a parte onde houvesse uma catedral, um mosteiro ou uma simples igreja paroquial. Já o ensino superior estava concentrado em meia dúzias de lugares, ao longo da Europa<sup>46</sup>.

Nos primeiros séculos da era cristã houve escolas superiores que prolongaram a sua acção, mas a Universidade só surgiu em meados do século XII e a palavra começou por designar a “comunidade” de mestres e alunos que se reuniam para a transmissão do saber<sup>47</sup>. Ainda assim, a primeira é a Universidade de Bolonha, fundada na Itália em 1088 com o ensino de Direito. Depois a Universidade de Paris em 1150. Em 1181, a de Montpellier. A Universidade de Salamanca, a primeira de Espanha, surge em 1218. As primeiras universidades formaram-se espontaneamente, através dum característico processo de crescimento e corporatização duma escola ou escolas locais, já existentes – *ex consuetudine*. Outras vezes, o processo de formação de novas universidades resultava *ex secessione*, constituindo um desmembramento de uma outra universidade já existente. Outras ainda aparecem *ex privilegio*, surgem por efeito da deliberação de um soberano mas carecem de confirmação pontifícia.

Hoje, como ontem, a Universidade é um conceito evolutivo, renovado há 28 anos com o Processo de Bolonha que, desde um primeiro ciclo com um ensino mais “*by the book*” mas

---

<sup>45</sup> CRUZ, Guilherme Braga da. *O essencial sobre A História da Universidade*. 2008, p. 64.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 63 e 56.

<sup>47</sup> SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *História das Universidades*. 1983, p. 11.

Revista Diálogos Possíveis,  
2017.

Salvador, ano 16, número 2, p. 115- 129, jul./dez.

um segundo e terceiro ciclos em que o ensino deve ser fundamentalmente a partir da investigação, envolve a educação de pessoas. Contudo, a educação, quer na infância<sup>48</sup> quer no ensino universitário, deve sempre preparar para a vida em desenvolvimento, contribuindo para a vertente económica, o que apenas pode alcançar com um bom desempenho<sup>49</sup>.

Note-se a tónica colocada na primeira infância nos documentos relativos à educação e cidadania no sentido de preparar para a diversidade cultural e linguística, pois daí resulta um efeito positivo na capacidade de aprendizagem ao longo da vida<sup>50</sup>, fomentando o desempenho académico de todos os níveis de ensino futuro<sup>51</sup>. A qualidade do ensino pré-primário permite lançar as bases do desenvolvimento pessoal e da aprendizagem contínua e, como tal, torna-se uma via eficaz e eficiente para promover a justiça social<sup>52</sup>.

Nos dias actuais, encontramos na vertente do direito à educação, relativa à liberdade de aprender e ensinar, uma relação com a criação de escolas particulares e cooperativas<sup>53</sup>. Não existe um modelo único de excelência e a Europa precisa de uma grande diversidade de instituições de ensino superior<sup>54</sup>, conforme reconhecimento da própria UE<sup>55</sup>. Mas os esforços continuam no sentido de modernizar as universidades de encontro às preocupações globais<sup>56</sup>. Não se busca uma uniformização de sistemas educativos<sup>57</sup>, antes uma articulação que permita a mobilidade e o reconhecimento dos graus atribuídos.

Sendo a liberdade académica parte desse direito<sup>58</sup>, é nesse âmbito que a diferença pode ser alcançada quando, ao ministrar as matérias incluídas no plano curricular do estabelecimento de ensino respectivo, na livre exposição de ideias pelo docente, se destacam as liberdades fundamentais e se sublinham os valores de igualdade. Conforme reconhecido pela Comissão Europeia, o papel dos professores é crucial na dimensão de inovação<sup>59</sup> e faz a diferença. Este

<sup>48</sup> Em relação ao ensino pré-primário, COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*, p. 54, artigo 74.º, n.º 1, alínea b), da CRP e no documento COM(2016) 941 da Comissão, cit., p. 4, ponto 2.1.

<sup>49</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*, p. 3.

<sup>50</sup> Parecer 2017/C 173/01, cit., p. 1, 1.3.

<sup>51</sup> Documento COM(2017) 165 final, cit., pp. 5 e 7.

<sup>52</sup> Documento COM(2016) 941 da Comissão, cit., p. 4.

<sup>53</sup> Como é o caso da universidade de onde são oriundas as autoras, a Universidade Portucalense Infante D. Henrique. Ver em [www.upt.pt](http://www.upt.pt) os respectivos estatutos

[http://siupt.uportu.pt/content/files/legal/Estatutos\\_Upt\\_2010.pdf](http://siupt.uportu.pt/content/files/legal/Estatutos_Upt_2010.pdf).

<sup>54</sup> Documento COM(2011) 567 final da Comissão, p. 3.

<sup>55</sup> Documento COM(2006) 208 final da Comissão, p. 2, nota 2.

<sup>56</sup> Documento COM(2006) 208 final da Comissão, p. 5.

<sup>57</sup> PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo. *Tratado de Lisboa*. Cit., p. 700.

<sup>58</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I, 2007, p. 625.

<sup>59</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*, p. 62.

ponto continua a exigir melhoramentos e adequações no sentido de convergir com as preocupações com o emprego e o desenvolvimento económico<sup>60</sup>.

Os tribunais nacionais são agentes de aplicação do direito da União e a “*aplicação adequada do direito comunitário depende de as autoridades nacionais tomarem das decisões correctas*”<sup>61</sup>, essa aplicação também passa muito pela formação dos profissionais aplicadores do direito<sup>62</sup>, pelo que a tónica na educação é sempre de destacar e está presente nas preocupações da UE.

Há que sublinhar a necessidade de orientar mais esforços para tornar os sistemas de ensino mais inclusivos no contexto global actual. A educação é uma poderosa força de integração da população com antecedentes migratórios e a UE atribui grande relevo a este ponto<sup>63</sup> tendo em conta o aumento do número de refugiados e migrantes que chegam.

## CONCLUSÃO

Foram já alcançados historicamente progressos notáveis rumo aos objectivos de integração da UE mas, ainda assim, sublinha-se hoje a necessidade de os Estados-Membros tornarem os seus sistemas de ensino mais adequados e inclusivos, nos dias de hoje em especial no que respeita à integração de refugiados e migrantes. O discurso dos direitos humanos existe e tem evoluído mas não é ainda suficiente a já mais visível consagração nos textos legais, há que ir mais longe e fazer do direito à educação uma realidade. A consciencialização passa pela efectivação desde a mais tenra infância

Permanece a recomendação no sentido de adequação permanente dos sistemas de ensino às realidades trazidas pela globalização. A consagração nos textos fundamentais, de natureza interna, internacional e europeia é essencial, mas apenas subsidiária como uma pedra inicial do percurso a traçar na implementação por cada Estado na sua tradução legislativa e regulamentar e, em detalhe, por cada actor envolvido, como é o caso dos educadores.

---

<sup>60</sup> Documento COM(2016) 941 da Comissão, cit., p. 7, ponto 2.2.

<sup>61</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu *sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Respeito e promoção dos valores em que a União assenta*. Documento COM(2003) 606 final de 15.10.2003, p. 6.

<sup>62</sup> Ver ALVES, Dora Resende e CLARO, Helder Elias. “Perspectiva sobre a formação judiciária na União Europeia”, 2016.

<sup>63</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*, p. 20.

Revista Diálogos Possíveis,  
2017.

Salvador, ano 16, número 2, p. 115- 129, jul./dez.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Dora Resende e CLARO, Helder Elias. “Perspectiva sobre a formação judiciária na União Europeia”, Revista *Julgar Online* (<http://julgar.pt>). Junho de 2016, pp. 1 a 22.

CRUZ, Guilherme Braga da. *O essencial sobre A História da Universidade*. Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2008. ISBN 978-972-27-1655-0.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª edição. Coimbra Editora, 2007. Obra completa ISBN 978-972-32-1464-4.

COMISSÃO EUROPEIA, *Education and Training Monitor 2016*. Directorate-General of Education and Culture (DG EAC), Novembro de 2016. Disponível em [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016_en.pdf). Consulta em 16.01.2017.

CONSELHO DA EUROPA. *Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*. 2010. Em <http://www.coe.int/edc>. Consulta em 20.12.2016.

LEITÃO, Alexandra. “Direito fundamental à educação, mercado público e contratação pública”. *Revista Eletrónica de Direito Público*. n.º 2, 2014. ISSN 2183-184x. Em [www.e-publica.pt](http://www.e-publica.pt). Consulta em 07.01.2017.

MIRANDA, Jorge. *As Constituições portuguesas de 1822 ao texto actual da Constituição*. 3.ª ed. Lisboa: Livraria Petrony, 1992. ISBN 972-685-050-9.

MUÑOZ RAMÍREZ, Alicia. *Mobilization against Education for Citizenship and Human Rights. Castile-La Mancha, Castile and León and Madrid*. Tese. Universidad de Salamanca, 2016.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. “A importância do soft law na construção do direito internacional”. *RIDB*. Ano 1, n.º 10, 2012. pp. 6265-6289. Em [http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012\\_10\\_6265\\_6289.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf), consulta em 07.06.2017.

PANDO BALLESTEROS, María de la Paz. “Educación en derechos humanos. La aportación de la Universidad de Salamanca”, *Pasado y presente de los derechos humanos. Mirando al futuro*. María de la Paz Pando Ballesteros, Alicia Muñoz Ramírez y Pedro Garrido Rodríguez (dirs. y eds.) Madrid: Los libros de la Catarata, 2016. ISBN: 978-84-9097-162-8. pp. 65 a 81.

PORTO, Manuel Lopes e ANASTÁCIO, Gonçalo (coordenação). *Tratado de Lisboa - anotado e comentado*. Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4613-6.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo. *História das Universidades*. Porto: Lello & Irmão Editores, 1983.

SILVA, Maria Manuela Magalhães e ALVES, Dora Resende. *Noções de Direito Constitucional e Ciência Política*. 3.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Rei dos Livros, 2016. ISBN 978-989-88233-37-3.

SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coordenação). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - comentada*. Almedina, 2013. ISBN 978-972-40-5120-8.

\_\_\_\_\_, CANOTILHO, Mariana e FROUFE, Pedro Madeira (coordenação). *Direito da União Europeia – elementos de direito e políticas da União Europeia*. Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6143-6.

SWIEBEL, Joke. *Intercultural dialogue and diversity within the EU*. Seminar on European Parliament to Campus for Intercultural Dialogue and the European Neighbourhood Policy in the Carpathian Área, 4-11 June, 2008.