

## O Provedor de Justiça e os desafios da inclusão no ensino superior \*

Catarina Sampaio Ventura, *Assessora do Provedor de Justiça*

«(...) [A] well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence.»  
[United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999): The right to education (article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10 (8 December 1999), § 1]

### I

Debater alguns dos desafios da inclusão no ensino superior é o tema que nos propomos trilhar, partindo do patamar de análise que é dado a observar a um órgão de defesa e promoção dos direitos fundamentais com as características do Provedor de Justiça<sup>1</sup>.

Superado há muito um modelo de ensino superior vocacionado para as “elites sociais e culturais”<sup>2</sup>, o paradigma transposto para a Constituição de 1976, e nesta sedimentado, funda-se na promoção da democratização da educação e das demais condições para que a educação, por si, «contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais (...)»

---

\* O presente texto serviu de base à comunicação apresentada no *VII Encontro Nacional de Provedores do Estudante*, que decorreu no Instituto Politécnico de Tomar, em 12 de outubro de 2017.

<sup>1</sup> Órgão do Estado independente, constitucionalmente fundeado, que lida com queixas, bem como atua por iniciativa própria, na defesa e promoção dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, assumindo, outrossim, funções na vertente da promoção e proteção dos direitos humanos no quadro do seu estatuto de Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH).

<sup>2</sup> Veja-se Diana Dias, *et al.*, «The democratisation of access and success in higher education: the case of Portugal and Brazil», *Higher Education Management and Policy*, Vol. 23/1 (2011), p. 17 (disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/hemp-23-5kgglbdlrptg>).



(artigo 73.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa). A todos se reconhece o «direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar», sobre o Estado recaíndo, na realização da política de ensino, «[g]arantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino» (artigo 74.º, n.os 1 e 2, alínea *d*), respetivamente, da Lei Fundamental). Neste desenho constitucional, que evidencia uma indubitável “função igualizadora da educação”<sup>3</sup>, também o direito de acesso ao ensino superior se afirma decisivamente ancorado no respeito da igualdade de oportunidades e da democratização do ensino (veja-se o artigo 76.º, n.º 1, da Constituição).

O direito à educação – verdadeiro direito humano, conforme testemunham diversos instrumentos de direito internacional – impõe-se, por conseguinte, como crucial «ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade»<sup>4</sup>. O acesso ao saber e ao conhecimento, bem como a capacidade de o produzir, aplicar e difundir, em ambiente de partilha de valores sociais e culturais, mundividências e de convívio intergeracional – como ocorre já mais intensamente nos degraus superiores do ensino –, contribuem de modo decisivo para a capacitação humana, científica e técnica, franqueando horizontes à autodeterminação de cada um. A concretização do direito fundamental à educação, em geral, e do direito de acesso ao ensino superior, em particular, são, outrossim, centrais para o exercício dos demais direitos inerentes à pessoa humana e favorecem a superação das desigualdades de base existentes<sup>5</sup>. Consubstanciam, nessa medida também, um valioso instrumento de inclusão.

Ao longo das últimas décadas, como é amplamente reconhecido, o ensino superior passou por um processo assinalável de expansão e diversificação,

---

<sup>3</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed. rev., Vol. I, Coimbra Editora, 2007, p. 889.

<sup>4</sup> Veja-se o n.º 1 do artigo 13.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

<sup>5</sup> Nesse sentido, veja-se United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999): The right to education (article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10 (8 December 1999), § 1.

abrindo-se a públicos mais vastos, fazendo despontar novas e diferentes vias de acesso e frequência, contemplando novos programas de estudo.

Apesar do inequívoco reforço da inclusividade no ensino superior, sempre permanecem os responsáveis pelas políticas públicas no sector e pela sua implementação, como naturalmente também as próprias instituições de ensino superior (desde logo, no quadro da respetiva autonomia), confrontados e continuamente estimulados a aperfeiçoar e a superar problemáticas (umas novas, outra menos) respeitantes, no que aqui releva, não só à *acessibilidade* aos graus mais elevados do ensino, que garanta a igualdade de oportunidades e elimine os obstáculos, reais, refreadores do gozo efetivo do direito à educação nesse patamar (nas dimensões de acesso, frequência e sucesso), mas também à *adaptabilidade* do ensino superior às necessidades, em cada momento, da comunidade em que nos inserimos e dos estudantes que nele ingressam, considerados no seu contexto específico (social, cultural ou outro)<sup>6</sup>.

## II

Um olhar sobre as condições de vulnerabilidade que, ao longo do tempo, têm motivado a intervenção do Provedor de Justiça, no domínio do acesso ao ensino superior e da sua frequência, exhibe uma evidência, a saber, o peso decisivo da disponibilidade de meios materiais para a possibilidade da real efetivação do direito à educação nesta etapa do ensino.

Em sintonia, tendo em consideração os custos diretos e indiretos envolvidos em dado percurso académico, não será de igual modo novidade relevar a carência económica entre as razões determinantes para o abandono escolar<sup>7</sup>. No que ora importa, tal exhibe-se, nomeadamente, em uma autêntica barreira, a qual, ora demove à progressão de estudos e à procura do ensino superior, ora coloca aqueles, que

---

<sup>6</sup> As referidas “acessibilidade” e “adaptabilidade” são particularmente evidenciadas pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, situando-as entre os critérios estruturantes, comuns aos diversos níveis do ensino, incluindo o ensino superior (United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13*, cit., §§ 6 e 17).

<sup>7</sup> United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh: The promotion of equality of opportunity in education*, A/HRC/17/29 (18 April 2011), § 56 e seg.

perseveraram nesse caminho, na dependência de obtenção do auxílio económico necessário à sua frequência e ao êxito escolar.

Estamos perante um verdadeiro problema de igualdade de oportunidades, em que a ação social e, muito especialmente, a disponibilidade de um sistema adequado de bolsas de estudo assumem um papel crucial na atenuação das iniquidades geradas, ademais em um contexto social, como o nosso, em que os estudantes do ensino superior permanecem ainda em larga medida dependentes, no plano financeiro, da respetiva família nuclear<sup>8</sup>.

Neste horizonte e relevando especificamente do regime jurídico da atribuição de bolsas de estudo, a atividade do Provedor de Justiça – sobretudo impulsionada por quem vive ou sente as dificuldades no procedimento de atribuição deste apoio, incluindo na expressão a que as associações de estudantes também dão voz – tem procurado contribuir para a superação de insuficiências ou dificuldades reveladas na aplicação do quadro normativo regulador, com intuito de prover um sistema mais justo de bolsas.

A iniciativa mais recente, de alcance geral, ficou vertida na Recomendação n.º 9/B/2013 que o Provedor de Justiça dirigiu ao Secretário de Estado do Ensino Superior, com diversas propostas de modificação de um conjunto de soluções normativas (ou visando a respetiva interpretação), tal como constam do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior aprovado pelo Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho, na redação à data vigente<sup>9</sup>.

Uma das questões abordadas, que originara uma fração muito expressiva das queixas então recebidas e logo obteve resolução favorável, dizia respeito à relevância da imputação de dívidas tributárias e contributivas entre as condições de elegibilidade para o recebimento de bolsa de estudo. Tratava-se de situação que

---

<sup>8</sup> Veja-se Diana Dias, *et al.*, «The democratisation of access and success in higher education: the case of Portugal and Brazil», cit., p. 8.

<sup>9</sup> Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2013 – Anexo: Tomadas de Posição*, Lisboa, 2014, pp. 192-198.

afetava em medida significativa e injusta aqueles candidatos em que a situação de existência de dívida por regularizar era imputável a terceiro (ainda que integrado no agregado familiar), implicando a recusa da concessão da bolsa.

A este respeito, o Provedor de Justiça realçou a natureza estritamente individual do direito a prosseguir estudos superiores em condições de igualdade, incluindo o acesso a uma bolsa para colmatar situação de insuficiência económica (esta, sim, aferida à luz do coletivo familiar), bem como a regra de pessoalidade das dívidas ao Estado ou à Segurança Social. Neste sentido e em sintonia com o sentir de quem se lhe tinha dirigido, o Provedor de Justiça concluiu ser inaceitável penalizar um estudante candidato a bolsa por dívidas no seio do seu agregado familiar, mas que não lhe eram imputáveis, e, em conformidade, recomendou que a solução em causa fosse restringida de modo a que o acesso à bolsa apenas pudesse ser prejudicado no caso de dívidas pessoais do candidato, o que veio a ter concretização normativa no Despacho n.º 627/2014, de 14 de janeiro.

Com idêntico desiderato de imprimir maior equidade no sistema de bolsas e da busca da igualdade material, a citada Recomendação do Provedor de Justiça contemplou ainda outras propostas de alteração normativa, com enfoque, nomeadamente, nas regras de cálculo do rendimento relevante para a decisão sobre carência económica, procurando alcançar maior paridade na consideração dos rendimentos, independentemente da sua fonte, e no tratamento do património imobiliário e mobiliário, bem como a irrelevância do recebimento de subsídio de desemprego em uma única prestação.

Remetidas para estudo tais propostas, sobrevieram, entretanto, modificações introduzidas no citado Regulamento de atribuição de bolsas, a vigorarem já no presente ano letivo<sup>10</sup>. Neste circunstancialismo, o Provedor de Justiça permanece vigilante e a acompanhar de que modo as preocupações antes expressas poderão vir a ter reflexo na regulação em causa. Para tal, ciente de que os recursos disponíveis não são ilimitados, porém igualmente seguro de que o apoio financeiro direto pode

---

<sup>10</sup> Veja-se o Despacho n.º 5404/2017, de 21 de junho.

ser eficaz na ampliação do acesso ao ensino superior e na democratização do sucesso escolar, sempre terá o Provedor de Justiça presente, na alicerçagem dessa magistratura de persuasão, «o dever que para o Estado resulta da correta aplicação dos recursos de que dispõe, assegurando que os mesmos ocorrem às instâncias mais carenciadas, tudo de acordo com “as suas capacidades” (artigo 74.º, n.º 2, *d*), da Constituição)»<sup>11</sup>.

Se no exercício da sua missão o Provedor de Justiça é confrontado com “imperfeições” de sentido regulatório, como as que motivaram a Recomendação que vimos citando, em outra tipologia de intervenção a sua ação centra-se na situação individual e concreta que a origina. Referimo-nos, fundamentalmente, aos casos em que o estudante vê recusada a atribuição do apoio a que se candidatou ou sinaliza a morosidade no tratamento respetivo.

Privilegiando sempre a abordagem informal – isto é, o contacto direto e pela via mais expedita com os interlocutores públicos –, a intervenção do Provedor de Justiça em tais situações consiste, tipicamente, em motivar a explicitação dos critérios seguidos pela entidade decisora ou o aprofundamento da fundamentação das decisões tomadas (com vista a concluir sobre o bem fundado das alegações, logo atuando em conformidade), assim como em acompanhar o estado dos procedimentos, aqui com realce, junto das instituições envolvidas e se assim for o caso, da necessidade de ser dada particular atenção à sua célere conclusão e da importância da disponibilidade imediata do apoio objeto de decisão favorável.

Uma última nota, nesta sede, a propósito das condicionantes envolvidas nos casos de carência económica dos estudantes, com reflexos na sua vida académica, quando esta é precocemente interrompida (por imperativo de libertação dos encargos financeiros que recaem sobre o estudante afetado), e enquadrados pelas situações de cobrança de dívidas mais antigas de propinas que continuam a chegar ao conhecimento do Provedor de Justiça e ocorrem, não raro, no limiar do prazo de prescrição (de oito anos, por aplicação do artigo 48.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária).

---

<sup>11</sup> Assim, já, conforme a motivação aduzida na Recomendação n.º 9/B/2013, supramencionada.

Casos há em que é apenas na situação de reingresso que o antigo estudante é confrontado com o montante em dívida, o que, por seu turno, pode gerar novos obstáculos à pretendida prossecução dos estudos.

O retrato, tal como é dado a perceber – repetimos, nas situações de desistência dos estudos motivada por vicissitudes económicas, em termos não compensados pelo sistema de ação social ou outra medida de alívio do fardo financeiro, e em que sobrevém uma dívida de propinas –, tece circunstâncias de vida em que o estudante não só se vê impossibilitado da frequência do ensino superior, como também, em efeito duplamente penalizador, vê de seguida agravada a sua situação pela dívida subsistente, tanto mais penosa quanto a contabilização, prolongada no tempo, dos juros de mora igualmente devidos.

Não tendo a situação sido prevenida ou acautelada a tempo (e haverá, porventura, aqui espaço para as instituições ponderarem e aprofundarem vias possíveis, no quadro do respetivo modo próprio de funcionamento interno, de resguardo a esses estudantes com reconhecida incapacidade económica, que previna o abandono escolar), sucedendo, por conseguinte, a quebra do vínculo com a instituição de ensino superior, e sem se questionar – na condição da verificação dos respetivos pressupostos – a legitimidade da regularização de tais dívidas<sup>12</sup>, o Provedor de Justiça tem chamado a atenção para a bondade de uma atuação mais célere por parte da instituição credora dirigida à interpelação do devedor (tanto mais que este último, não rara vezes, julga, erroneamente ou por falha na comunicação com os serviços académicos, que a desistência, com frequência nem sequer formalizada, desobriga quanto ao remanescente do valor da propina fixado para o ano letivo)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Conforme tem reiteradamente sido afirmado pelo Provedor de Justiça, a propina é devida pelo simples ato de matrícula/inscrição, em nada dependendo do efetivo gozo do serviço educativo, desde que a omissão deste não seja imputável à instituição de ensino superior.

<sup>13</sup> Vejam-se Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2014*, Lisboa, 2015, p. 127; Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2015*, Lisboa, 2016, p. 123; e Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2016*, Lisboa, 2017, p. 134.

Essa é uma decorrência dos mais fundamentais parâmetros da boa administração, em alinhamento com os princípios da justiça, da proteção da confiança e da boa-fé, aos quais se deve subordinar a atividade administrativa, incluindo nos procedimentos de recuperação de verbas que consubstanciam a devida comparticipação nos custos por parte dos estudantes do ensino superior público. E assim intervindo, o Provedor de Justiça exerce ainda o seu poder estatutariamente explicitado<sup>14</sup>, de procurar as soluções mais adequadas ao aperfeiçoamento da ação administrativa<sup>15</sup>.

### III

Movendo da condição de insuficiência económica para outras situações de vulnerabilidade igualmente centrais, no momento presente, no debate sobre a acessibilidade e adaptabilidade na educação e da sua abertura efetiva, também nos patamares mais elevados do ensino, aos que integram “alguns grupos específicos”<sup>16</sup>, importa sinalizar aqui a situação dos estudantes com deficiência ou, mais amplamente, com necessidades educativas especiais<sup>17</sup>.

Os cidadãos portadores de deficiência gozam de proteção especial, tal como cimentado em normas internacionais de direitos humanos e na própria Constituição portuguesa. Quanto a esta, afirma-se no seu artigo 71.º que os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos consignados na Lei

---

<sup>14</sup> Veja-se a alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

<sup>15</sup> Em uma outra abordagem, mas com similar propósito de evitar o agravamento da dívida, constituem, ainda, exemplos da atuação do Provedor de Justiça as chamadas de atenção com vista à eliminação da exigência de pagamento prévio das quantias em dívida a título de propina como condição para a efetivação da pretendida anulação da matrícula e sugerindo o estabelecimento de norma de salvaguarda, em atenção, justamente, às situações em que aquele pedido é motivado por vicissitudes de índole financeira que afetam o estudante e existe solução regulamentar que autoriza a irrelevância das prestações vincendas sempre que seja formulado até determinado prazo (Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2016*, cit., p. 134).

<sup>16</sup> United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh: The promotion of equality of opportunity in education*, cit., § 17.

<sup>17</sup> Entre nós, veja-se, mais recentemente, o Parecer n.º 1/2017 do Conselho Nacional de Educação – *Parecer sobre estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior* (publicado em *Diário da República*, II Série, n.º 34, 16 de fevereiro de 2017).



Fundamental, apenas com exclusão daqueles para cujo exercício se encontrem incapacitados (n.º 1).

O Estado está obrigado à realização de uma política de integração destes cidadãos e, entre outras incumbências, a assumir o encargo da efetiva realização dos seus direitos (veja-se o n.º 2 do citado artigo 71.º), entre os quais o direito ao ensino. Mais se estabelece, especificamente no horizonte da realização da política de ensino (veja-se o artigo 74.º, n.º 2, da Constituição), que ao Estado incumbe «promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário» (alínea g)); acresce a proteção e valorização da «língua gestual portuguesa, enquanto (...) instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades» (alínea h)).

Neste enquadramento, o ingresso de pessoas com deficiência no ensino superior é fulcral para a sua plena inclusão na comunidade, contribuindo para a respetiva capacitação e autonomização, bem como favorecendo o reconhecimento do papel que podem desempenhar na sociedade, não obstante as necessidades especiais de que carecem em determinado contexto social relacional. Recaindo sobre o Estado a responsabilidade primária pela realização das condições de facto que permitam o exercício efetivo dos seus direitos<sup>18</sup>, a concretização de tal desiderato passa também pela adoção de medidas de discriminação positiva, domínio em que os decisores políticos gozam de uma ampla margem de liberdade conformadora.

Assim, no plano do acesso ao ensino superior, os candidatos portadores de deficiência física ou sensorial beneficiam já de um regime preferencial, que opera

---

<sup>18</sup> Nesse exato sentido, veja-se J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit. p. 880, aludindo ao “princípio do primado da responsabilidade pública” neste domínio. Os mesmos Autores referem ainda, em geral, o seguinte (*ibid.*, p. 881): «[a] obrigação pública de realização de uma *política nacional de prevenção e tratamento, de reabilitação e de integração, de respeito e solidariedade* a favor dos cidadãos portadores de deficiência não se reconduz apenas a um problema médico («modelo médico») mas também a um problema social de inclusão («modelo social») que requer soluções concretas, pluralmente diversificadas e transversais (*princípio da transversalidade*), consoante as deficiências ou incapacidades de que são portadores alguns cidadãos (...).»

através da previsão de contingente especial no âmbito da 1.<sup>a</sup> fase do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público<sup>19</sup>.

Para além do que seja o investimento público em medidas de proteção social e apoios na saúde, no plano dos apoios específicos dirigidos a incentivar a procura do ensino superior por pessoas com necessidades especiais e a favorecer a sua inclusão social nas respetivas instituições vigora, a partir do corrente ano letivo, um incentivo financeiro que se traduz na elegibilidade dos estudantes inscritos no ensino superior que demonstrem, comprovadamente, possuir um grau de incapacidade igual ou superior a 60 % para efeitos de atribuição de uma bolsa de estudo correspondente ao valor da propina efetivamente paga. Anunciado com a Lei do Orçamento do Estado para 2017<sup>20</sup>, a respetiva regulamentação foi aprovada pelo Despacho n.º 8584/2017, de 29 de setembro<sup>21</sup>. Conforme aí explicitado preambularmente, trata-se de uma bolsa de estudo que é independente e cumulável com os apoios concedidos aos estudantes com necessidades educativas especiais em situação de carência económica<sup>22</sup>.

Neste horizonte e conforme se antevê sem dificuldades, é desejável que as medidas de discriminação positiva (corretivas e prestacionais) não se circunscrevam a um regime preferencial ou de quotas no acesso e de incentivo à frequência, ou, ainda, à esfera da ação social, sob pena de, e – importa realçá-lo – sem embargo da extrema relevância dessas medidas, correr-se o risco de nos quedarmos em uma realização da dimensão mais proclamatória do direito ao ensino nos casos de deficiência e de necessidades educativas especiais. Neste sentido, afigura-se

---

<sup>19</sup> Este contingente é fixado no regulamento geral do concurso nacional (veja-se a alínea e) do artigo 10.º da Portaria n.º 211-A/2017, de 17 de julho, que aprovou o Regulamento do Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público para a Matrícula e Inscrição no Ano Letivo de 2017-2018). As respetivas regras de admissão encontram-se fixadas no Anexo II do mesmo Regulamento.

<sup>20</sup> Veja-se o artigo 161.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>21</sup> Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo para Frequência do Ensino Superior de Estudantes com Incapacidade Igual ou Superior a 60 %, o qual consta em anexo ao referido Despacho.

<sup>22</sup> Veja-se o artigo 24.º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior.

primordial convocar a exigência da adaptabilidade do ensino superior, como condição de uma efetiva inclusão e da possibilidade de realização escolar destes estudantes, o que conduz a direcionar o debate para o patamar das condições de frequência e de avaliação, incluindo os recursos humanos e materiais e outros meios instrumentais à respetiva consecução.

Ora, a este respeito, o que falta será uma abordagem de índole sistemática, com as características da universalidade e igualdade (*i.e.*, para todos os estudantes naquela situação específica e em todas as instituições de ensino superior – desde logo, do sector público), que promova a frequência e o sucesso escolar destes estudantes, sem o que não é possível falar-se de uma real compensação da desigualdade de oportunidades neste plano.

Distintamente do que ocorre para a educação pré-escolar e a escolaridade obrigatória<sup>23</sup>, inexistente no ordenamento jurídico português um diploma específico sobre apoios especializados a prestar no ensino superior aos estudantes com necessidades educativas especiais. Pertence, assim, a cada instituição decidir sobre o tipo de serviços e apoios que pode disponibilizar<sup>24</sup>. Semelhante estado de coisas, sendo louvável pela promoção, no quadro das instituições que adotam medidas de inclusão e acomodação dos direitos na educação dos estudantes com necessidades especiais, não assegura, contudo, a apontada necessidade de abordagem holística,

<sup>23</sup> Veja-se o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro (alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio), que define os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário dos sectores público, particular e cooperativo.

<sup>24</sup> Sobre os apoios concedidos aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior podem consultar-se os resultados do inquérito nacional, promovido pelo Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiência no Ensino Superior (GTAEDES) (vejam-se Lília Aguardenteiro Pires, Ana Almeida Pinheiro e Valentina Oliveira, «Inquérito nacional sobre os apoios concedidos aos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior (PPTX)», *Seminário Inclusão no Ensino Superior: 10 anos do Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiência no Ensino Superior*, 19 de junho de 2014, e Lília Aguardenteiro Pires, «Os apoios aos Estudantes com NEE no Ensino Superior. Apresentação dos resultados do Inquérito Nacional – GTAEDES e DGES (formato prezi)», *Workshop Ensino Superior para Estudantes Cegos e Surdos*, Organização Projecto Isolearn, Fundação Calouste Gulbenkian, 11 de fevereiro de 2015 – ambos disponibilizados em <http://www.gtaedes.pt/estudo-e-publicacoes/>). Acresce que o GTAEDES disponibiliza no respetivo sítio institucional informação sobre os apoios existentes nas instituições de ensino superior no país (veja-se o Diretório dos Serviços de Apoio para Estudantes com Deficiência no Ensino Superior (edição 2016), acessível em <http://www.gtaedes.pt/dsa/>).

acreditando-se que muito se beneficiaria, neste domínio, com a fixação pelo legislador, pelo menos, de um mínimo denominador comum de apoios especializados a dispensar.

Refira-se que, na ótica da atuação do Provedor de Justiça, sendo muito pontuais as queixas trazidas ao seu conhecimento neste domínio, as mesmas permitem perceber os obstáculos sentidos por quem, por exemplo, tendo uma determinada deficiência, necessita de um apoio especializado (por exemplo, de um intérprete de língua gestual portuguesa), cujos custos associados não pode suportar. Ainda a título ilustrativo e extravasando a acessibilidade/adaptabilidade dos programas lecionados e dos métodos avaliativos, são conhecidas situações em que crescem as barreiras físicas, incluindo no espaço circum- e extraescolar, como sejam, por exemplo, as dificuldades, para um estudante com deficiência visual, deslocado, fazer a aprendizagem do percurso entre a residência universitária e a instituição de ensino que frequenta.

Ainda no quadro da atividade deste órgão do Estado, em atenção à situação das pessoas em condição de maior vulnerabilidade em razão da deficiência, e em complemento das demais atividades que lhe incumbem, o Provedor de Justiça disponibiliza um meio de fácil acesso à instituição, através de uma linha telefónica gratuita – a Linha do Cidadão com Deficiência, especialmente vocacionada para os problemas sentidos por este universo subjetivo, prestando informações sobre os direitos e apoios que aqui cabem, incluindo no âmbito do acesso e ação social no ensino superior. Trata-se de uma via de atendimento personalizado, com disponibilização, no imediato, dos esclarecimentos pretendidos, podendo a situação exposta, caso se justifique, ser encaminhada para as entidades competentes ou motivar, por seu turno, o contacto com as mesmas.

*Ombudsman* dos Direitos Humanos, as necessidades de proteção destes cidadãos e a promoção dos seus direitos na educação interessam ainda particularmente ao Provedor de Justiça, nas suas vestes de Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), relevando neste plano, entre outros aspetos, a sua

capacidade para «contribuir para o maior alinhamento possível da legislação e prática portuguesas com o direito internacional em matéria de respeito pelos direitos humanos, bem como com as recomendações emitidas pelos órgãos internacionais de monitorização do respeito por esses direitos»<sup>25</sup>.

Neste horizonte não se perde de vista que Portugal é, desde 2009, parte na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada sob a égide das Nações Unidas, aí se dispondo, no n.º 5 do artigo 24.º, caber aos Estados Partes assegurar «que as pessoas com deficiência podem aceder ao ensino superior geral, à formação vocacional, à educação de adultos e à aprendizagem ao longo da vida sem discriminação e em condições de igualdade com as demais», com a determinação de que, para tal efeito, «os Estados Partes asseguram as adaptações razoáveis para as pessoas com deficiência».

Acresce que a mesma Convenção prevê o estabelecimento de uma estrutura, que inclua um ou mais mecanismos independentes, com a função de promover, proteger e monitorizar a respetiva implementação. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2014, de 21 de novembro, foi estabelecido esse mecanismo – o Mecanismo Nacional de Monitorização da Implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – que integra um representante do Provedor de Justiça.

Assim posicionado no âmbito dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e em atenção aos compromissos assumidos pelo Estado português nesse patamar de tutela, caberá ao Provedor de Justiça prover pelo aprofundamento das dimensões da dignidade da pessoa humana e dos direitos das pessoas com deficiência, incluindo nos domínios onde adaptações têm de ser feitas para que possam exercer plena e efetivamente os seus direitos, como ocorre no ensino superior.

---

<sup>25</sup> Transcreve-se a informação disponibilizada no sítio institucional do Provedor de Justiça, versando a sua dimensão de INDH (<http://www.provedor-jus.pt/?idc=29>).

#### IV

Gostaríamos, por fim, de aludir a um terceiro núcleo temático em vista de um ensino superior inclusivo e que conflui na abordagem à proibição da discriminação em razão da idade.

Citando Teresa Coelho Moreira, «muitas vezes, as diferenças de tratamento de certas pessoas ou de certos grupos de pessoas em razão da idade ocorrem por força de preconceitos generalizados ou estereótipos superficiais que podem atingir quer os jovens quer as pessoas mais idosas»<sup>26</sup>. No contexto do presente debate, instituições de ensino superior inclusivas serão também aquelas que não condescendem com preconceitos ou estereótipos associados à idade.

À semelhança de outros fatores de discriminação proibidos (veja-se, no plano da normatividade constitucional, o artigo 13.º, n.º 2, da Lei Fundamental), a idade configura um motivo ilegítimo de discriminação. De igual modo como ocorre nos demais âmbitos de proteção em que intercede, não sendo absoluto o princípio da igualdade de tratamento, consideram-se admissíveis diferenças de tratamento com base na idade que estejam justificadas por um objetivo legítimo e desde que os meios para o alcançar sejam adequados, necessários e proporcionais. Assim ocorre, nomeadamente, no domínio da educação, por exemplo, através da oferta de condições especiais de acesso e ingresso no ensino superior circunscrita a maiores de 23 anos.

Neste horizonte, não deixa o Provedor de Justiça de ser confrontado com a necessidade de se distinguirem diferenças de tratamento legítimas de discriminações interditas em razão da idade, convocando uma ponderação em termos de “justa medida”, máxime ante soluções que emanam do exercício da autonomia regulamentar das instituições de ensino superior.

Tal sucedeu, justamente, a propósito de outro concurso especial, a saber, para acesso ao curso de Medicina por titulares do grau de licenciado (instituído pelo

---

<sup>26</sup> Teresa Coelho Moreira, «A discriminação em razão da idade no contexto de uma população envelhecida na UE», *Minerva: Revista de Estudos Laborais*, Ano VIII, I da 3.ª série, N.ºs 1 e 2 (abril 2012), pp. 69-70.

Decreto-Lei n.º 40/2007, de 20 de fevereiro), motivado por um conjunto de queixas em que se contestava a relevância, na respetiva regulamentação e em determinados termos, do fator “idade dos candidatos” (concretamente, a previsão da idade do candidato entre os critérios de seriação).

Neste enquadramento, intencionalmente determinado a dispor de uma visão de conjunto dos regulamentos aplicáveis, o Provedor de Justiça, antes de formar quaisquer conclusões, procurou junto das várias instituições a ministrar o curso em questão (ou seja, independentemente de serem visadas nas queixas recebidas) os esclarecimentos pertinentes, que auxiliassem na compreensão da razão de ser das soluções regulamentares em causa, tanto mais que a relevância da idade não operava em termos idênticos em todos eles (surgindo, ora como critério de seriação, ora de desempate, ou ambos, ou ainda não relevando de todo).

Na posse dos elementos coligidos e em vista do enquadramento legal deste concurso especial, o Provedor de Justiça realçou, nas suas conclusões, caber às instituições envolvidas, no quadro da autonomia universitária (também ela constitucionalmente salvaguardada no n.º 2 do artigo 76.º da Constituição), definirem, dentro dos parâmetros da lei, o perfil dos candidatos a selecionar<sup>27</sup>.

Neste enquadramento, foi decisivo, para que não fossem consideradas afinal censuráveis as soluções regulamentares contestadas, estar em causa uma via adicional de acesso e ingresso no curso de Medicina, através de um concurso especial, com regras próprias, não estando os interessados, habilitados já com o exigido grau académico, impedidos de apresentar candidatura ao curso de Medicina pela via do concurso geral, com distintos critérios de ordenação. Nessa linha e ponderando, outrossim, a dimensão de investimento público na formação em causa, considerou o Provedor de Justiça ser legítimo e adequado que se potenciasse esse investimento na formação, já de si extensa, de pessoas que pudessem, à partida, vir a ter um percurso profissional mais longo. Por último, foi valorada em termos

---

<sup>27</sup> Vejam-se os artigos 6.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do citado Decreto-Lei n.º 40/2007.

favoráveis a circunstância de o fator idade não se apresentar isoladamente, mas, ao invés, equilibrado, nas regras aplicáveis, com outros critérios concursais.

Se o exemplo que antecede é ilustrativo das diferentes variáveis que se intercetam no ensino superior na motivação e desenho das soluções e regras que o regem, sempre a atenção aos mais velhos neste patamar do ensino requer especial cautela, não podendo deixar de ser valorada em termos adequados.

Isto ocorre porque, em um mundo em mudança, o ensino superior também “é para velhos”, não sendo a idade um obstáculo à procura de formação, seja em contexto formal ou informal. O que, por outro lado, desvela a imagem de um ensino superior em evolução que, além do mais, não pode alhear-se das dimensões subjetivas da chamada aprendizagem ao longo da vida, esta extravasando já a estrita esfera das necessidades do mercado laboral e da formação de adultos e perfilando-se, indubitavelmente, também na vertente de realização pessoal.

O retrato desta nova realidade chega-nos, ilustrativamente, através de uma situação mais recentemente exposta ao Provedor de Justiça, no interesse de quem, já depois de aposentado, ingressa, pela primeira vez na Universidade, em curso do 1.º ciclo de estudos, que conclui, e enceta estudos no 2.º ciclo. Alegando uma situação de carência económica, em virtude de específica vicissitude familiar, aquele estudante vê-se confrontado com norma do Regulamento do Fundo de Apoio Social aos Estudantes da instituição em causa, por força da qual e entre outras condições são apenas elegíveis os estudantes com idade inferior ou igual a 35 anos.

Importando conhecer a fundamentação para este limite, foram encetadas diligências junto da instituição, em um exemplo, aliás, de boa colaboração com o Provedor do Estudante respetivo, com a obtenção de informação que evidenciava o propósito de ser eliminado o critério do limite de idade contestado. Neste exato circunstancialismo, encontrando-se em vias de superação o que seria uma discriminação indevidamente praticada pela instituição, nada mais houve a diligenciar.



V

Mecanismos não jurisdicionais de defesa dos direitos com a compleição do *Ombudsman* podem desempenhar um papel relevante na identificação das desigualdades e prover na tutela do direito à educação<sup>28</sup> e dos direitos na educação que se perfilam nos degraus superiores do ensino.

Neste caminho, que se faz caminhando, como ilumina o poeta Antonio Machado, são chamadas a participar as próprias instituições de ensino superior, através dos respetivos órgãos e serviços, adequando os seus modelos de funcionamento de modo a promover a inclusão, prevenir o abandono e influenciar positivamente o êxito escolar. Na comunidade académica, também os estudantes e os próprios docentes têm um papel central neste debate, pelo contributo que possam dar para uma melhor compreensão das desigualdades subsistentes<sup>29</sup>, com vista a um ensino superior mais inclusivo. Nesse universo e em tal circunstância, integrando o perfil do *Ombudsman* organizacional (*i.e.* do *Ombudsman* adaptado às necessidades de uma determinada organização), ao Provedor do Estudante<sup>30</sup> cumpre, identicamente e sobre as âncoras da independência, informalidade, neutralidade e reserva, lidar com as questões que preocupam aqueles que ingressam no ensino superior, dando-lhes voz e trazendo-as à atenção da instituição em que se insere. Nessa medida, explora, colabora na procura de soluções e recomenda-as, para que possam ser superados os obstáculos que deteta. Um Encontro Nacional de Provedores do Estudantes, como o presente, que traz a debate a problemática da inclusão e da compensação das desigualdades fáticas no ensino superior, ilustra bem como é possível, além do mais, partilhar preocupações, boas práticas e experiências, dando visibilidade a temática que deve ocupar todos aqueles comprometidos com a defesa e a promoção dos direitos, em um Estado de direito democrático para todos.

---

<sup>28</sup> Realçando esse papel, a respeito das INDH, veja-se United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh: The promotion of equality of opportunity in education*, cit., § 72 (d).

<sup>29</sup> *Ibid.*, § 72 (h).

<sup>30</sup> Veja-se o artigo 25.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior).