



Revista Portuguesa de Educação  
ISSN: 0871-9187  
rpe@ie.uminho.pt  
Universidade do Minho  
Portugal

Lima, Licínio C.

Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas  
Revista Portuguesa de Educação, vol. 31, 2018, pp. 75-91  
Universidade do Minho  
Portugal

DOI: <https://doi.org/10.21814/rpe.15077>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37458867003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas

LICÍNIO C. LIMA<sup>1</sup>

Universidade do Minho, Portugal

O artigo apresenta uma análise sociológica e política da reforma do sistema educativo iniciada em meados da década de 1980 em Portugal. Em 1986, o governo nomeou uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo com o objetivo de preparar estudos e propostas legislativas. Naquele ano o parlamento aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo. Ambos os processos decorreram de forma paralela, apenas com articulações posteriores, por iniciativa daquela comissão. A lei fundamental da educação de 1986 resultou da Constituição democrática de 1976 e veio substituir a anterior lei de 1973, aprovada no final do regime autoritário e nunca regulamentada. Com base numa análise dos textos das constituições, dos projetos de lei apresentados no parlamento, das leis de 1973 e de 1986, bem como de outros documentos de política educativa, o autor reflete criticamente sobre as ruturas operadas pela lei de 1986 face à lei de 1973 e também sobre as continuidades que foi possível observar. Outras ruturas e continuidades são ainda destacadas entre a lei de 1986 e as agendas de política educativa e respetiva produção legislativa dos governos durante as últimas três décadas, confirmando a plasticidade daquela lei e as dificuldades políticas do parlamento para a substituir.

*Palavras-chave: Reforma educativa; Lei de Bases da Educação; Política educativa*

### INTRODUÇÃO

Em 14 de outubro de 1986 foi publicada em Diário da República a Lei n.º 46/86, intitulada Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), permanecendo por mais de três décadas, até hoje, em vigor. Previamente, haviam sido apresentados no parlamento, discutidos e favoravelmente votados na generalidade cinco projetos de lei, oriundos dos seguintes partidos políticos: Movimento Democrático

Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE), Partido Comunista Português (PCP), Partido Renovador Democrático (PRD), Partido Socialista (PS), Partido Social Democrata (PSD). Após dois meses de trabalho em subcomissão criada para o efeito pela Comissão Parlamentar de Educação, Ciência e Cultura, presidida por Bárto Paiva Campos e secretariada por Eurico Lemos Pires, ambos deputados pelo PRD e académicos da área da educação, o texto da LBSE viria a ser aprovado

com os votos favoráveis do PCP, do PRD, do PS e do PSD. Votou contra o Centro Democrático Social (CDS) e abstiveram-se o MDP/CDE e os deputados pelo PS António José Seguro e José Apolinário (ambos da Juventude Socialista).

Com um total de 64 artigos, divididos por nove capítulos, seria finalmente aprovada, a 24 de julho de 1986, e promulgada pelo Presidente da República Mário Soares, em 23 de setembro, em Guimarães (no contexto da sua primeira “Presidência Aberta”), a LBSE que havia sido reclamada depois do 25 de abril de 1974, com várias tentativas de aprovação no parlamento entre 1980 e 1984, mas sem sucesso, período durante o qual deram entrada 12 projetos de lei de bases (cf. Teodoro, 2001, pp. 402-403).

Agora, porém, sem um partido, ou coligação, com maioria parlamentar, mas antes com um governo minoritário do PSD presidido por Aníbal Cavaco Silva, a Assembleia da República conseguia levar a cabo o processo de aprovação de uma LBSE, resultante de um maior protagonismo do parlamento e de um processo negocial interpartidário que compreendeu aquele partido mas que, por outro lado, atribuiu menor centralidade ao X Governo; este terá estado relativamente apagado durante o processo parlamentar (Pinheiro, 2002, p. 311), à margem de “uma concertação explícita” com a Comissão Parlamentar (Campos, 2002, p. 465). O governo, de resto, antecipara-se, de certo modo, à aprovação da LBSE através da criação e nomeação de uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), sendo então ministro da educação e cultura João de Deus Pinheiro e, a partir de agosto de 1987, com o XI Governo de maioria absoluta do PSD, sendo ministro Roberto Carneiro. A relação de cada um deles com a CRSE foi muito diferenciada, com o primeiro a entender, mais tarde, que tinha “alguma pena que essa

reforma [a proposta pela CRSE] não tivesse sido prosseguida” (Pinheiro, 2002, p. 309), e o segundo, que de resto tinha integrado um dos grupos de trabalho da CRSE, relativo à então designada “reforma curricular”, a reconhecer “diferenças de concepções e de pensamento” entre a CRSE e a equipa governativa do ministério, mesmo com certa colisão protagonizada pelo seu secretário de estado Pedro da Cunha (Carneiro, 2002, p. 329).

A CRSE foi criada em 26 de dezembro de 1985, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86 (Portugal, 1986), assinada pelo Primeiro-Ministro, devendo “iniciar de imediato” os seus trabalhos, tendo um prazo de 60 dias após a data da sua constituição para apresentar o “projeto global das actividades a realizar”, seguido de 12 meses durante os quais “promoverá os estudos . . . e procederá às diligências necessárias à preparação dos projectos de diploma legais consequentes” e, finalmente, mais 12 meses para elaborar “os programas de aplicação” e para proceder ao “acompanhamento possível da sua execução”. Não existe nesta Resolução qualquer referência à futura LBSE ou a qualquer forma de articulação entre a CRSE e o processo parlamentar, assim se assumindo o pressuposto de que “uma reforma global e coerente das estruturas, métodos e conteúdos do sistema” (Portugal, 1986) não exigiria, necessariamente, a prévia aprovação de uma Lei de Bases, o que, a suceder, retiraria, certamente, margem de manobra à iniciativa governamental. No entanto, o governo não poderia desconhecer a dinâmica de apresentação de projetos de lei por parte dos partidos políticos, formalmente iniciada ainda antes da criação da CRSE (por exemplo o Projeto n.º 76/IV, do PCP, tinha dado entrada no parlamento a 17 de dezembro de 1985).

A CRSE, composta por 11 individualidades, viria a ser nomeada através do Despacho

conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e do ministro da educação e cultura, assinado por Aníbal Cavaco Silva e João de Deus Pinheiro em 13 de fevereiro de 1986. A tomada de posse ocorreu em 18 de março, já após a entrada no parlamento dos cinco projetos de lei. A 27 de maio seria divulgado o “Projecto Global de Actividades” (CRSE, 1986), após este documento ter merecido a concordância do governo. E é nesse texto que, pela primeira vez e por iniciativa da CRSE, se admite que “A reforma a realizar tem de situar-se no enquadramento legal a definir pela Assembleia da República” e ainda que “as opções que vierem a ser feitas serão, naturalmente, o referencial obrigatório da reforma que importa realizar” (CRSE, 1986, p. 25). Esta simultaneidade de processos, que é registada e admitida como algo que “não se afigura um facto negativo” (CRSE, 1986, p. 25), permitiria à CRSE ganhar, eventualmente, algum tempo útil através do início da produção de estudos, até que a LBSE viesse a ser aprovada. Na prática, porém, tal não chegou a ocorrer dado que apenas dois meses separaram a aprovação do seu “Projecto Global de Actividades” da aprovação da LBSE pela Assembleia da República. De resto, os diversos grupos de trabalho constituídos pela CRSE tomaram como referência primeira a LBSE e, ao contrário do que já tem sido afirmado (ver, por exemplo, Rodrigues et al., 2016, p. 35), os textos relativos a estudos, seminários e projetos, organizados e publicados pela CRSE, são todos posteriores à data de publicação da LBSE, tendo ocorrido já a partir de 1987 e durante 1988, pelo que não podiam ter sido “muito importantes para a aprovação da Lei de Bases” (Rodrigues et al., 2016, p. 35). O que ocorreu foi o inverso, isto é, a LBSE foi muito importante e, mais do que isso, referencial tomado como obrigatório nos documentos elaborados no âmbito da CRSE (ver declarações do seu presidente

António Almeida Costa, 2002, p. 514), seja em termos jurídicos estruturais seja em termos de categorias e conceitos ali plasmados, embora objetos de interpretações variadas e nem sempre coincidentes, até mesmo entre diferentes grupos de trabalho constituídos no âmbito da CRSE (ver, por exemplo, o estudo de Formosinho, 1991). Quanto às eventuais relações estabelecidas entre os trabalhos da subcomissão da Assembleia da República e as atividades da CRSE, o presidente desta considerou terem-se verificado “processos paralelos” (Almeida Costa, 2002, p. 515).

Ao contrário do que acontecera entre 1971 e 1973, sob o governo de Marcelo Caetano, com a chamada Reforma Veiga Simão, formalmente instituída através da Lei n.º 5/73, de 25 de julho, em 1986 as categorias “Lei de Bases do Sistema Educativo” e “Reforma Educativa” surgiram relativamente desarticuladas, sobretudo num primeiro período, ainda que, de facto, a CRSE tivesse estratégicamente aguardado pela aprovação da LBSE para dar início às suas atividades mais substantivas e ao funcionamento dos grupos de trabalho que criou, tendo apresentado entre 1987 e 1988 várias medidas e propostas de regulamentação da lei, em muitos casos com reduzido sucesso e de forma mais fragmentada do que tinha anunciado, não obstante os esforços de integração que são ensaiados na “Proposta Global de Reforma” que publicou em julho de 1988 (CRSE, 1988). Mas o caráter “avulso” dos documentos produzidos prejudicou “a desejada congruência ou unidade de princípios”, de resto anunciada pela CRSE (ver Afonso, 1998, p. 212). Acresce à débil articulação antes referida uma outra, ainda mais significativa: aquela que tomado por referência a LBSE e as propostas da CRSE – estas crescentemente desvalorizadas a partir da ação de Roberto Carneiro como ministro – produziu sobre elas interpretações específicas a partir do contexto de integração

na Comunidade Económica Europeia (CEE) e das agendas governativas para a educação. Ou seja, para além das ruturas e das continuidades entre distintos referenciais constitucionais, políticos e jurídicos que marcaram a educação nas décadas de 1970 e 1980, a LBSE do regime democrático viria a ser regulamentada ao longo de vários anos e a ritmos consideravelmente distintos consoante as áreas sob “reforma educativa”, tendo sido objeto de apropriações seletivas e diferenciadas.

### 1. RUTURAS E CONTINUIDADES

A LBSE de 1986 encerrou um processo anterior de reforma educativa que fora interrompido pela Revolução de abril de 1974 mas, por outro lado, prosseguiu algumas medidas estruturais e morfológicas da anterior Reforma Veiga Simão e retomou parcialmente certas soluções previstas pela Lei n.º 5/73, cuja regulamentação fora formalmente abandonada. Noutros casos, porém, como sucedeu com a criação de estruturas e processos de participação, no âmbito mais geral do que foi denominado gestão democrática das escolas e universidades, a LBSE de 1986 transcendeu inteiramente a LBSE de 1973, tendo tornado esta, em tal matéria específica, “caduca”, como talvez de forma demasiadamente generalizada a considerou Bártolo Paiva Campos (1987, p. 5) no seu importante prefácio à obra de apresentação e comentários da LBSE, da autoria de Eurico Lemos Pires (1987).

Também Rui Grácio, no seu discurso de abertura do I Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, realizado no Porto em 1989, afirmou que, para além de outra “respiração política”, a lei de 1986, quando comparada com a lei de 1973, evidenciava outra densidade ou, como escreveu, “uma tecnicidade, diferenciada e

fina, incomparavelmente superior”, que Grácio atribuía “a um peso novo da comunidade científica que tem a educação como objecto central das suas pesquisas” (Grácio, 1991, p. 20). Algo que já a lei de 1973 reconhecia como contributo essencial, prevendo a criação de “Escolas Normais Superiores” e de “Institutos de Ciências da Educação” orientados para a formação, contudo sem incluir a investigação em educação, valência que há muito era reclamada e que os projetos de reforma em discussão no início da década de 1970 chegaram a prever.

A LBSE de 1986 assumia-se como uma alternativa do regime democrático perante a LBSE de 1973 e, especialmente, adequava-se à Constituição de 1976 (entretanto revista em 1982), mas, no entanto, rompia abertamente com diversas orientações e práticas que haviam sido construídas durante o Processo Revolucionário em Curso (PREC), várias das quais, de resto, tinham sido objeto de legalização retrospectiva por parte dos governos provisórios a partir de ações desencadeadas pelas periferias escolares. Neste sentido, 10 anos depois da Constituição da República de 1976, a LBSE representava o culminar político-educativo do processo de normalização, com os olhos postos nas dinâmicas da integração europeia do país e da centralidade da educação e da formação profissional para o desenvolvimento económico, da modernização e racionalização do sistema escolar, do papel do planeamento e da avaliação, da emergência de lógicas vocacionais e qualificacionistas e, em geral, através da ação do ministro Roberto Carneiro e de uma apropriação governativa da LBSE inspirada por aquilo que Manuel Patrício (2002) considerou “a adesão a uma visão neoliberal” (p. 668) e que, com base em análises mais detalhadas, destacando ambiguidades e contradições durante a década compreendida entre 1985 e 1995, Almerindo

Afonso (1998) já apelidara de “neoliberalismo educacional mitigado” (pp. 225-232). O planeamento havia substituído a política (Stoer, 1986); a reconstrução do paradigma da centralização, deixando inteiramente para trás as dinâmicas autogestionárias e autonómicas das periferias escolares, há muito tinha sido assegurada (Lima, 1992).

Encontra-se a LBSE de 1986, seja em termos de ausência ou de presença de certas dimensões, seja por continuidade ou por rutura, numa situação de cruzamento tenso entre períodos históricos e políticos consideravelmente distintos, tendo a LBSE de 1973 sido remetida ora para uma situação de suspensão *de facto*, ora para uma existência espectral, tendo sido pontualmente convocada para o plano das decisões políticas, sobretudo pelo I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos e sendo ministro da educação Eduardo Correia, que, sem expressamente a invocar, lhe deu certa continuidade. Já no plano da ação e das práticas escolares, bem como da legislação dos governos provisórios posteriores, a partir do II Governo presidido por Vasco Gonçalves e tendo como ministro da educação Vitorino Magalhães Godinho, acompanhado por Rui Grácio, J. Prostes da Fonseca e Rogério Fernandes, registou-se um afastamento da reforma de 1973 e da influência exercida por José Veiga Simão mesmo depois do 25 de abril de 1974, sabendo-se que este tinha participado na redação do programa do I Governo Provisório e que só não o terá chefiado porque a sugestão nesse sentido, por parte do general António de Spínola, não reuniu consenso.

Politicamente, a LBSE de 1973 estava morta, mas outra seria a sua condição quanto a várias das suas soluções estruturais (ver Teodoro, 2001, pp. 344-354). Neste sentido, a LBSE de 1986 reúne múltiplas e contraditórias dimensões, sendo difícil encontrar na área da educação uma lei marcada por maior

complexidade e dificuldade de análise, tanto mais quanto, por razões políticas conjunturais, acabou por merecer a aprovação de forças políticas que foram do PCP ao PSD, certamente por razões distintas e com base em argumentos diferenciados. De tal forma que esse facto não se repetiu e que, hoje, parece algo raro e improvável, perante projetos políticos para a educação que revelam oposições marcadas. Tal foi o caso, já em 2004, relativamente à aprovação pela Assembleia da República da proposta de lei apresentada durante o XV Governo de maioria PSD/CDS, presidido por José Manuel Durão Barroso e sendo ministro da educação David Justino (Proposta de Lei n.º 74/IX, aprovada em Conselho de Ministros de 27 de maio de 2003), sob a designação de *Lei de Bases da Educação* (Decreto n.º 184/IX, de 29 de junho), através da qual se pretendia “desestatizar” a educação, criar uma “rede nacional” de estabelecimentos de educação e ensino, atribuir protagonismo ao vocacionalismo, entre outros objetivos (Portugal, 2003a). Aí se afirmava que a LBSE de 1973 “acabou por não ter qualquer aplicação posterior” e que a LBSE de 1986 revelava a sua “evidente desadequação” perante as novas competências e a capacidade de adaptação exigidas pela sociedade do conhecimento e da informação, adotando uma lógica de “qualificação dos recursos humanos” (Decreto n.º 184/IX, de 29 de junho). A formação vocacional (escolar) e a formação profissional (extra escolar) eram consideradas centrais, tal como a racionalização da rede, a liberdade da escolha das escolas, o agrupamento vertical de escolas e a sua gestão profissional, não necessariamente assegurada através de processos de eleição. Muito criticada pelos partidos da oposição, que especialmente destacaram a falta de participação dos parceiros educativos (para além de discordâncias de fundo específicas), designadamente através das intervenções

das deputadas Ana Benavente (PS) e Luísa Mesquita (PCP) e, ainda, do deputado João Teixeira Lopes (BE – Bloco de Esquerda), o campo semântico da discussão travada no parlamento revelou-se profundamente marcado, por vezes não só pelos partidos da maioria mas, em certos casos, também já pelos partidos da oposição, por expressões e conceitos típicos das orientações políticas da União Europeia e da OCDE, entre outras instâncias transnacionais, como por exemplo “competências”, “qualificações”, “capital humano”, “recursos humanos”, de fundo tecnocrático e remetendo para a centralidade, naturalizada, da racionalidade formal ou instrumental (ver Portugal, 2003b). Mas a nova Lei de Bases da Educação, de 2004, não vingaria, dado que o Presidente da República Jorge Sampaio decidiu não promulgá-la. O veto presidencial foi fundamentado em mensagem dirigida à Assembleia da República, na qual o Presidente lembrava a estabilidade da LBSE de 1986, o “acordo político envolvendo a quase totalidade dos partidos com representação parlamentar” e o “aprofundado trabalho técnico de preparação”, em contraste implícito com o processo seguido em 2003-2004, embora o texto atribuísse maior centralidade às normas respeitantes à gestão das escolas e à responsabilidade na satisfação das necessidades da população por parte dos estabelecimentos públicos, ou seja, através de uma rede pública (de acordo com a designação da Constituição da República) e não de uma “rede nacional” (Portugal, 2004). São aquelas normas que, segundo as palavras do Presidente, “suscitam fundadas dúvidas de constitucionalidade” (Portugal, 2004).

Assim, apenas três alterações foram, até este momento, aprovadas: em 1997, através da Lei n.º 115/97, relativamente ao regime de acesso ao ensino superior, graus académicos e formação de professores; em 2005, através da

Lei n.º 49/2005, que garante a adequação ao Processo de Bolonha; em 2009, através da Lei n.º 85/2009, que altera o regime de escolaridade obrigatória para o 12º ano ou até aos 18 anos de idade e estabelece a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos. Não obstante estas alterações – que, especialmente no caso da adequação ao Processo de Bolonha, evidenciam já a capacidade de influência supranacional da União Europeia sobre a educação em Portugal –, a LBSE tem permanecido com grande estabilidade enquanto corpo de orientações e de regras inscrito no plano das orientações para a ação. E aí, note-se, não se abriu discursivamente e conceptualmente à *novilíngua* da União Europeia, da OCDE e de outras instâncias internacionais, parecendo hoje um texto relativamente antiquado no plano semântico, não atribuindo o protagonismo que atualmente seria esperável a tópicos como as qualificações para a competitividade e o emprego, a promoção do empreendedorismo e da empregabilidade, o reforço do capital humano, a promoção da excelência, etc. Embora esta aparente imutabilidade formal tenha sido apropriada com manifesta plasticidade ao longo das últimas três décadas, durante as quais os discursos políticos foram sendo dominados por ideias, conceitos e expressões de extração económica e empresarial. Os diversos governos e suas agendas, onde, de há muito, se destacam as influências da Nova Gestão Pública, das lógicas da gestão empresarial, do lideracionismo, do vocacionalismo, das abordagens avaliocráticas, da introdução de processos de performatividade competitiva, são exemplos dessa mais genérica visão instrumental e tecnocrática sobre educação e formação, subordinada a uma conceção de privatização *lato sensu* e respetiva impregnação empresarial (Lima, 2018). De tal forma que

uma eventual nova lei viria, previsivelmente, alterar profundamente o discurso jurídico normativo e a teia de conceitos centrais, pondo termo à articulação débil que hoje se manifesta entre a letra (e mesmo o espírito) da LBSE e o contexto político mais global, incluindo várias agendas partidárias quanto às competências e qualificações dos “recursos humanos”, já com expressão clara na legislação ordinária que vai sendo publicada e na linguagem que vai sendo maioritariamente falada e escrita, do Diário da República à comunicação social, passando pelos discursos dos governantes.

Mas, no contexto da interpretação que se esboça nos limites deste artigo, não bastaria estudar de que forma ocorreu a receção da LBSE ao longo das últimas três décadas, até ao presente. Com efeito, não é possível ignorar a LBSE de 1973 e as conexões e desconexões entre ambas, até para desfazer equívocos e interpretações erradas que vêm circulando há muitos anos. Recorde-se, por exemplo, que a “decisiva batalha da educação”, como lhe chamou Marcelo Caetano, introduziu um racional e uma linguagem relativamente novos para a época em Portugal, sob o lema da “democratização do ensino”. Embora, a este propósito, seja crucial compreender os exatos limites políticos impostos pelo Presidente do Conselho ao ministro da educação quanto à extensão da democracia e da participação, limitadas que foram desde o início: “enquanto existisse agitação académica não se admitiriam representantes de estudantes nos órgãos de governo escolar. Porque fatalmente seriam eleitos os agitadores ou seus delegados e esses órgãos se converteriam em instrumentos de subversão” (Caetano, 1974, p. 155). Desde o seu discurso de tomada de posse, em 15 de janeiro de 1970, até 1973, ano em que a LBSE foi aprovada, o ministro José Veiga Simão falou insistente de “luta por um Portugal mais livre”, de “direito à educação”, de

“liberdade consciente”, de “revolução pacífica”, de “cruzada educacional”, de “igualdade de oportunidades”, de uma “revolução pacífica e profunda nas escolas” (Simão, 1973). A expansão e modernização do sistema escolar representaram linhas de força centrais, tal como a nova lei orgânica do ministério, de 1972, onde pela primeira vez foi criada uma Direção-Geral da Educação Permanente (DGEP), aderindo a conceitos de circulação internacional, sobretudo oriundos da UNESCO e do Conselho da Europa. Contudo, existia um pendor meritocrático sempre presente, uma lógica desenvolvimentista, seja de legitimação política do regime, seja, também, de produção de mão de obra qualificada, numa espécie de vocacionalismo *avant la lettre*. A democratização revelava-se insular e nunca chegava às estruturas, administração, órgãos escolares e conteúdos do ensino, antes pretendendo alargar a oferta, em busca das “élites dos mais capazes”, nas palavras do ministro, sem dúvida a remeter para uma espécie de “aristocracia do talento”, que fora acidamente analisada na obra clássica de Michael Young (1958) e, entre nós, criticamente assinalada pela sua “fórmula tecnocrática” (Simões, 1971, p. 27), tendo sugerido a interrogação pertinente de Stephen Stoer (1983; 1986, pp. 71-117): “Projecto de Desenvolvimento Social ou ‘Disfarce Humanista’?”.

As principais propostas apresentadas em 1971, através do Projeto do Sistema Escolar (Portugal, 1973, pp. 1-18), incluíam: a criação da educação pré-escolar; a idade de seis anos para o ingresso na escola primária; a unificação do ensino secundário, através da criação de liceus clássicos, técnicos e artísticos; o aumento da escolaridade obrigatória para oito anos (quatro do ensino primário e quatro do ensino preparatório); a criação de institutos politécnicos e de universidades novas (as

primeiras das quais criadas em 1973); a criação de departamentos de ciências da educação nas universidades; um novo sistema de formação de professores; a assunção do princípio da educação permanente.

Depois de um longo debate, com apresentação de propostas, seria remetida à Assembleia Nacional a Proposta de Lei n.º 25/X, intitulada Reforma do Sistema Educativo, objeto do Parecer n.º 50/X da Câmara Corporativa (Portugal, 1973, pp. 91-183). Após os debates na Assembleia Nacional (Portugal, 1973, pp. 187-715), seria aprovada a Lei n.º 5/73, de 25 de julho, com 29 bases, organizadas em cinco capítulos (Portugal, 1973, pp. 719-736). Durante todo o processo, o lema reformista da “democratização do ensino” fora uma das matérias mais discutidas, especialmente pelos setores da oposição democrática, os quais se interrogavam como seria possível atingi-la sem democratizar o país, num quadro político e constitucional que contrariava as possibilidades de uma democratização. Como já em finais da década de 1960 observara Joaquim dos Santos Simões, no seu livro intitulado Engrenagens do Ensino, “um ensino livre numa escola livre, um ensino para todos numa escola para todos: Só numa nação de todos, só num país livre” (Simões, 1968, p. 33). A modernização juridicamente encetada incluía a criação de escolas secundárias unificadas, pluricurriculares e polivalentes, em vez dos três tipos de liceu anteriormente previstos, uma mediada que, incorretamente, vários observadores teimam em atribuir aos erros e pretensos desmandos da revolução, ignorando, ademais, o atraso português na unificação do ensino, já em curso em quase toda a Europa desde a década anterior. O ensino secundário foi organizado com quatro anos de duração, dois anos do curso geral e dois anos do curso complementar, num total, não obrigatório, de 12 anos de escolaridade.

Previa-se, ainda, o agrupamento de escolas secundárias, a associação entre escolas públicas e particulares, e ainda entre escolas básicas e secundárias. Estabelecia-se a integração de cursos de formação profissional no sistema escolar e previa-se a criação de serviços de orientação escolar. Ou seja, atualizava-se e modernizava-se o sistema escolar, mais do ponto de vista estrutural e morfológico do que do ponto de vista de uma efetiva democratização da educação e das escolas, razão para que as matérias ligadas à governação e administração de escolas e universidades se encontrassem praticamente ausentes. Mas, por outro lado, propôs-se uma organização do sistema escolar e de estruturas que viriam a exercer grande influência no futuro, já fora do regime autoritário. Até porque tais mudanças procuravam alinhar, com manifesto atraso, o ensino português e o ensino na Europa desenvolvida quanto a dimensões estruturantes e básicas, com implicações na democratização do acesso e numa maior igualdade de oportunidades educacionais. Em todo o caso, Stephen Stoer (1983) observou que a revolução “remobilizou” a Reforma Veiga Simão, “deu-lhe novo vigor, tornando-a quase irreconhecível” (p. 819).

Politicamente deslegitimada depois de abril de 1974, sem regulamentação, a LBSE de 1973 ficará em suspenso no plano das orientações para a ação, ultrapassada pelos factos políticos e pelas dinâmicas escolares e, depois, também pelos normativos que legalizaram *a posteriori* muitas daquelas mudanças com origem nas periferias do sistema escolar. A lei, porém, não deixou de exercer influência na nova estruturação do sistema, seja durante os governos provisórios seja durante os primeiros governos constitucionais. Uma influência estrutural constatável no organograma do sistema escolar em (re)construção lenta e, por vezes, contraditória. É, por isso, impossível

estudar em profundidade a LBSE de 1986 sem conhecer em detalhe a lei de 1973, as suas vicissitudes e os seus dilemas, as influências estruturais que exerceu num quadro político democrático que ora foi marcado por ela, ora a transcendeu inteiramente em vários aspectos. Tal como seria um erro estudar a lei de 1986 por simples, e direta, comparação com a de 1973, como se apenas tivesse ocorrido uma transição jurídica de uma para outra, com um intervalo de 13 anos, quando de facto ocorreu, de permeio, um processo revolucionário, uma nova Constituição da República, o início do processo de normalização constitucional, a adesão à CEE. De entre outras marcas, os conceitos de democracia e participação ganharam centralidade e novos significados numa LBSE que revela as influências da Constituição. Basta lembrar que o conceito substantivo de participação democrática surge em 10% do número total de artigos no texto de 1976 (39 vezes), curiosamente aumentando a sua presença no texto constitucional que resultou da revisão de 1982, onde aparece 53 vezes (em 12% dos seus artigos). Em idêntica linha, a participação democrática é o conceito-chave que sobressai dos cinco projetos de lei de bases apresentados no parlamento em 1985 e 1986, surgindo da seguinte forma: em 26,5% dos artigos do Projeto do MDP/CDE; em 22% dos artigos do Projeto do PCP; em 20,8% dos artigos do Projeto do PSD; em 10,6% dos artigos do Projeto do PRD; em 7,3% dos artigos do Projeto do PS. A LBSE de 1986 contemplou a participação em 12 dos seus artigos (18,5% do total de artigos). Se sujeita a distinção conceptual (ver estudo mais alargado em Lima, 1992, pp. 287-302), entre “participação educativa” (com objetivos pedagógicos e de formação) e “participação na gestão” (na gestão do sistema, das escolas, etc.), a LBSE contempla a primeira em nove artigos (14,4%) e a segunda encontra-se expressa em

quatro artigos (6,3%).

A participação democrática, para além de muitas outras diferenças relevantes, é a maior marca político-educativa da LBSE de 1986 e o elemento mais contrastante relativamente à LBSE de 1973, mesmo reconhecendo que a lei de 1986 perdeu alguma energia democratizadora e uma certa potência transformadora, na linha da democracia direta e das práticas de participação ativa que marcaram o período revolucionário. De certa forma, a LBSE de 1986 é resultante de condições políticas que deixaram para trás as dinâmicas autogestionárias e de democracia direta, mas, por outro lado, ainda é impregnada por alguns princípios oriundos de conceções de democracia participativa, designadamente de proveniência constitucional. Estabelece, porém, muitos compromissos entre democratização e modernização, entre participação e racionalização, com notória vantagem para as conceções técnicas e instrumentais de educação e formação, embora em relativo contraciclo, bastante longe daquilo que na década de 1980 irrompia com força assinalável nos países centrais: o neoliberalismo e a Nova Gestão Pública, a reconfiguração do papel do Estado, a privatização e as políticas de devolução para o mercado e o terceiro setor, a “gestão centrada na escola” e as agendas da qualidade total e da competitividade, entre outros elementos que foram largamente estudados (ver, a título de exemplo, os trabalhos de Ball, 1990; Dale, 1994; Fergusson, 1994; Neave, 1988; Smyth, 1993; e, para o caso português, Lima & Afonso, 1993).

A lei de 1986 assegura, no entanto, princípios democráticos fundamentais e obrigações do Estado para com a escola pública que, para certos observadores, são considerados insuficientes e resultantes de compromissos criticáveis, já marcados pelo neoliberalismo; porém, para outros setores, representam verdadeiros

obstáculos a uma reforma desestatizante da educação, capaz de garantir a livre escolha das escolas, uma maior competição entre público e privado, uma melhor adequação da educação e formação aos chamados imperativos da economia e da competitividade. Compreende-se, do ponto de vista analítico, a oposição apenas assinalada entre os atuais defensores da LBSE (alguns dos quais outrora mais críticos do texto) e aqueles atores políticos que nela tendo votado a consideram, agora, um entrave à realização de novas agendas que entendem como prioritárias. E também por isso a mudança da atual LBSE representará um processo difícil, o que, no limite, lhe poderá vir a garantir uma ainda maior longevidade, em boa parte por falta de condições políticas para a sua substituição.

O caráter híbrido e contraditório da LBSE de 1986 resulta da sua natureza e esta provém de um contexto concreto e de uma correlação de forças políticas muito particulares. Atualmente, por exemplo, PSD e CDS revelam-se bastante mais próximos nas suas críticas à LBSE, quando, em 1986, o CDS votou contra a lei e o PSD assumiu propostas não genericamente muito diferentes daquelas que o PS defendeu e, nalguns casos, foi mais longe na extensão do princípio da participação, como vimos antes.

Não sendo, para muitos, a LBSE que se esperaria após uma revolução democrática, está, por outro lado, longe de ser aquilo que seria expectável, em 1986, face ao rumo seguido pelas políticas educativas em países europeus e de outros continentes, onde a Nova Direita, os partidos neoconservadores e, também, alguns partidos trabalhistas e sociais-democratas introduziram reformas de signo gerencialista. O país inscreveu-se, com atraso, nas dinâmicas políticas internacionais e, sobretudo, europeias, mas inscreveu-se de acordo com as suas especificidades e contradições, podendo-se concluir que a LBSE foi aprovada em relativo

contraciclo face aos países centrais. Embora o mesmo não possa ser concluído relativamente aos programas políticos e à legislação ordinária que, ao longo das últimas três décadas, têm dominado em Portugal. Donde se conclui que a LBSE tem revelado bastante plasticidade, talvez em demasia nalguns casos, só a espaços sendo apontada como obstáculo de monta às mudanças na educação.

## 2. APROPRIAÇÕES SELETIVAS

A receção e apropriação da LBSE pelos sucessivos governos, desde logo pelos dois governos maioritários do PSD, cumprindo quase uma década de governação, revelaram-se contraditórias. O contexto de apropriação e produção legislativa oscilou entre lógicas de democratização e expansão da educação escolar, reforçando o papel do Estado, e, por outro lado, movimentos de inibição da intervenção estatal em certas áreas, com especial destaque para a liberalização do ensino superior, favorecendo a abertura, sem precedentes, deste campo à iniciativa privada. As tónicas colocadas no ensino e na formação profissionais, na escolarização da educação de adultos, numa reforma curricular de pendor modernizante, na introdução das agendas da avaliação e da qualidade, de certo modo procurando contrabalançar uma quantidade necessária mas, intrinsecamente, associada a uma certa perda de qualidade, representaram tópicos relevantes. Simultaneamente, os objetivos de expansão e democratização do acesso e do sucesso educativos exigiam, até de acordo com os diagnósticos então elaborados e alguns discursos políticos, uma profunda alteração das estruturas de governo e de administração do sistema escolar e das escolas, aproveitando certos princípios consagrados na LBSE. Mas a democratização, a descentralização

e a autonomia (com relativa exceção do ensino superior em finais da década de 1980) não constituíram prioridades, ao contrário do que sucedeu relativamente à reforma do currículo e da avaliação, ao incremento da formação profissional, à expansão do ensino superior privado. A reforma global e integrada que havia sido anunciada revelava-se, ao invés, um processo cíndido e fragmentado, a várias velocidades, relativamente desconexo. Bastará lembrar que as medidas estruturantes da então designada reforma da gestão escolar apenas surgiram, e a título meramente experimental, em 1991, através do Decreto-Lei n.º 172/91, tendo, para a generalidade das escolas, sido concretizadas juridicamente somente em 1998, mais de uma década depois da aprovação da LBSE. Estas intermitências, descompassos, medidas contraditórias e apropriações seletivas, ficarão na história do desenvolvimento da LBSE de 1986 e de uma reforma educativa que foi apresentada através de uma “Proposta Global”, mas que cedo foi objeto de uma concretização parcial e consideravelmente diferida no tempo. Para além de vir, apenas uma década depois, a ser governamentalmente rejeitada como conceito e como instrumento de mudança da educação, através dos discursos públicos do ministro Eduardo Marçal Grilo. Ainda por completar, e muito menos de forma integrada, as lógicas reformistas seriam substituídas pela descrença política nas grandes reformas enquanto complexos jurídicos globais e integrados, assim reforçando lógicas de ação governativa de tipo pós-reformista (Lima, 2000) ou, como também foram designadas, de feição neo-reformista (Afonso, 2000). Isto mesmo foi destacado, de distintas formas e para diferentes áreas, no estudo publicado pelo Conselho Nacional de Educação, através do qual se procurou realizar um balanço dos 20 anos da educação, após a publicação da LBSE, a partir da investigação

realizada no país (ver Lima, Pacheco, Esteves, & Canário, 2007), nos trabalhos resultantes da iniciativa “Pensar a Educação”, coordenada por Manuela Silva (2015, 2016), e, ainda, nos dois volumes organizados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, 2017).

Sem possibilidade de proceder, aqui, a uma análise setorial e minimamente sistemática do processo de receção governamental da LBSE, que em vários casos se encontra ainda por realizar, são apresentados, seguidamente, apenas alguns exemplos considerados mais significativos da já referida apropriação seletiva, incluindo alguns casos marcados por contradições, impasses e, até, dúvidas quanto à legalidade de certas soluções. Globalmente, porém, entende-se que o exemplo genérico mais significativo resultará, desde logo, da avaliação que cada leitor possa fazer de cada um dos “temas maiores” da LBSE, de acordo com a expressão e a seleção de Eurico Lemos Pires (1987, p. 19), seja individualmente considerados, seja quando apreciados em conjunto, não só por referência à ação legislativa, mas também à efetivação de mudanças concretas no plano da ação: estrutura geral do sistema educativo; estrutura e definição do ensino básico; organização do ensino superior; formação de professores para o ensino básico; administração do sistema escolar; ensino particular e cooperativo.

Merece destaque, no que concerne ao “âmbito da lei”, a atual e manifesta tensão estrutural, aparentemente sem respaldo jurídico da LBSE, entre o que se entende por educação e respetivo ministério, por um lado, e o setor governamental do ensino superior e da ciência e tecnologia, com o seu ministério próprio, por outro. A LBSE é clara, dispendo que “A coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito”

(Artigo 1.º). Tal ministério não é nomeado, simplesmente, porque é da competência da cada governo, no âmbito da sua orgânica, escolher aquela designação e os setores associados, mas já não cabe a cada governo decidir sobre a separação entre o ensino básico e secundário, por um lado, e o ensino superior, por outro. Como enfaticamente conclui Pires (1987), “as iniciativas e instituições que não se sujeitarem a esta coordenação [de um ministério], sejam quais forem as razões, e as especificidades em causa, não fazem parte do sistema educativo definido e regulado na Lei, com todas as implicações previsíveis” (p. 23), apontando o autor, em nota, o exemplo do reconhecimento de diplomas para vários efeitos. Como se sabe, vários governos têm subtraído o ensino superior à ação do ministério da educação, associando-o à ciência e tecnologia e à investigação, como se o ensino superior não fosse educação e não devesse estar dependente da coordenação política de um único ministério. Frontalmente contrariada a LBSE, comprehende-se como as dinâmicas de cisão entre ensino e investigação, tecnologia, patentes, financiamentos competitivos, etc., parecem ser definidas, implicitamente, pelos últimos governos, como estando fora, ou para além, da educação e da respetiva coordenação política, o que, a ser formalmente verdade, exigiria uma lei de bases da ciência, tecnologia e ensino superior e a alteração da atual LBSE.

Mas a amplitude do conceito de sistema educativo, que é associada na LBSE ao princípio da educação permanente, é ainda contrariada frequentemente, tudo ou quase tudo tendo sido reduzido ao universo escolar, formal, relativo a crianças e a jovens, remetendo as dimensões alternativas e complementares para aquilo que a própria LBSE designou por educação “extra-escolar”. A educação de adultos, por exemplo, foi sendo sucessivamente limitada à formação profissional de “ativos”,

vendo reduzido e apagado o seu campo de ação, mesmo em períodos intermitentes de maior investimento político, a modalidades de segunda oportunidade, relativas a “qualificações escolares e profissionais” e através de processos de reconhecimento de adquiridos experienciais.

Em termos mais gerais, a LBSE insiste discursivamente na “educação para a transformação progressiva do meio social, numa lógica de desenvolvimento humano”, mas o que tem vindo a imperar em várias áreas é uma lógica vocacionalista, de tipo funcional e adaptativo, focada na formação e gestão de recursos humanos para o crescimento económico, a competitividade e o emprego, orientação reforçada pela União Europeia, a OCDE e, com menor insistência, também mesmo pela UNESCO.

Entretanto, foi valorizada a educação de infância, através da categoria, conceptualmente discutível, de “educação pré-escolar”. A amplitude dos seus propósitos educativos e a margem de liberdade do seu desenvolvimento têm, contudo, vindo a ser limitados segundo uma certa formalização ou *curricularização*, com sinais crescentes ao longo dos últimos anos, não sendo de estranhar, em consonância, a disseminação, já com manifestações em Diário da República, da expressão “ensino pré-escolar”, sugerindo todo um programa alternativo face à especificidade e à autonomia que lhe são reconhecidas na LBSE, muito para além da sua subordinação a um processo de preparação, eventualmente por antecipação, dos traços mais comuns da educação escolar.

Estabeleceu a lei a unificação de todo o ensino básico, sujeito ao princípio (tão caro a Eurico Lemos Pires), da “sequencialidade progressiva”, mas que, por outro lado, tem sido posto em causa através de vias e cursos diferenciados, tendo-se chegado a admitir um sistema de tipo dual. Por outro lado,

permanecem por resolver os problemas da organização dos três ciclos do ensino básico que a lei consagrou e cuja resolução exigiria, possivelmente, a adoção de um primeiro ciclo de seis anos e de um segundo ciclo de três anos, de acordo com a opção que vigora num elevado número de países.

No que concerne ao ensino superior, definiu a lei um sistema dual – universitário e politécnico –, mas a distinção é ténue, estando hoje em causa através de fenómenos de “universitarização” do ensino politécnico e, simultaneamente, de “politecnicização” do ensino universitário, com desenvolvimentos recentes que parecem corresponder mais a reivindicações do que a soluções baseadas em princípios claros. Em qualquer dos casos, e para além das soluções em curso, note-se como a formação de professores e educadores permanece um problema por afrontar, dificilmente se compaginando com uma formação de vocação política.

Quanto à investigação científica, ainda dentro do perímetro da LBSE em termos jurídicos formais, dispõe-se que “o Estado deve assegurar as condições materiais e culturais de criação e investigação” (Artigo 15.º), algo que foi de tal forma adulterado que chega a assemelhar-se exatamente à situação oposta, num contexto de permanente subfinanciamento, desinstitucionalização e precarização, sob os rigores da performatividade competitiva, do “capitalismo académico” e da “melhor ciência”.

Em concordância com o princípio da regionalização do país, expresso na Constituição, a LBSE prevê a criação de “departamentos regionais de educação”, não como meras extensões desconcentradas do ministério, como viriam a ser as direções regionais de educação criadas logo em 1987, mas como órgãos descentralizados e autónomos. Mas aqueles departamentos regionais nunca chegaram a ser criados, de

resto tal como a regionalização, tendo antes ocorrido uma recentralização de poderes por via de uma desconcentração radical da administração escolar, hoje representada pelas sedes dos próprios agrupamentos de escolas.

Em matéria de gestão democrática, de participação e de autonomia, a LBSE revelou-se bastante menos generosa para com as escolas básicas e secundárias do que foi para o ensino superior. Mesmo assim, a legislação ordinária tem estado muito longe de ter esgotado as potencialidades democráticas contidas na lei. Hoje estamos confrontados com mínimos democráticos nas escolas, perante uma crise da participação e da colegialidade, favorecendo lógicas lideracionistas e unipessoais, perante uma fraca vivência democrática nas escolas, onde não prevalecem os critérios educativos e pedagógicos sobre os critérios administrativos e as lógicas gerencialistas e, pelo contrário, se manifesta com vigor uma hiperburocracia digital que tudo parece formalizar, racionalizar e controlar a distância, mas em tempo real.

#### NOTA FINAL

Os exemplos acima apresentados exigem desenvolvimentos posteriores e, para além disso, a inclusão de muitas outras áreas (educação especial, ensino particular e cooperativo, avaliação, currículo e didática, etc.), mas são suficientes para se poder concluir, dentro dos limites deste trabalho, quão complexa é a LBSE de 1986 e, também, quão diversas e contraditórias têm sido as agendas governativas através das quais a lei tem sido interpretada, recontextualizada, seletivamente apropriada. Existem matérias relativamente às quais a LBSE, mesmo não se revelando particularmente avançada (como são os casos da educação de adultos e da autonomia das escolas, por exemplo), tem ficado por cumprir, através de legislação ordinária que consegue

ficar aquém das possibilidades em aberto. Noutros casos, contudo, é o oposto, sendo legítimas as dúvidas sobre o cumprimento substantivo das disposições constantes na lei, mas já por factos e decisões que parecem ultrapassá-la (por exemplo o caso da criação de um ministério da ciência, tecnologia e ensino superior).

Em qualquer dos casos, uma lei em ação é isso mesmo, um referencial político normativo que só aparentemente é estático e se encontra enclausurado num texto, inscrito no plano das orientações para a ação, mesmo quando formalmente não muda a letra da lei. O que muda, seguramente, são os tempos, e com os tempos as vontades, os atores, as agendas políticas, como se tem visto ao longo das últimas três décadas, e por vezes com certa radicalidade, seja no plano das orientações para a ação seja no plano da ação concreta, efetivamente atualizada nos distintos níveis e lugares e, finalmente, em cada organização educativa.

A LBSE de 1986, por tudo isto, arrisca-se, hoje, a não agradar cabalmente a nenhum setor político, mantendo-se em vigor sobretudo pelas circunstâncias e respetivas correlações de forças no parlamento. Claramente considerada desadequada e fora das exigências do tempo presente por parte de certos partidos políticos, a verdade é que esses têm governado com bastante amplitude de movimentos, mesmo quando são acusados de não respeitarem a lei ou de, pelo menos, a interpretarem nos limites da legalidade. Por outro lado, considerada incapaz de aprofundar certas áreas entendidas como prioritárias por setores políticos distintos, até perante a já eventualmente demonstrada incapacidade de lhes dar resposta satisfatória dentro dos seus limites e das soluções que permite, tende, apesar disso, a ser aceite como um mal menor perante uma eventual mudança que se arriscaria a consagrar medidas

qualificadas como inaceitáveis e a favorecer um alinhamento com os princípios políticos de feição neoliberal e neoconservadora. E, em tal caso, a LBSE ainda em vigor poderá funcionar, ao menos parcialmente, como um travão, um último reduto normativo que poderá impedir, ou dificultar, a emergência de males considerados maiores.

Entretanto, em face do crescente conflito político e ideológico em torno da educação, da formação, da aprendizagem, das competências e das qualificações dos portugueses, evidenciando um cada vez maior distanciamento entre distintos atores institucionais e distintas agendas políticas para a educação, parece consideravelmente difícil chegar, nos próximos tempos, a um compromisso negociado no parlamento. Isto poderá significar que a atual LBSE será, quando muito, sujeita a alterações pontuais e consideradas imprescindíveis, mas que, globalmente e em termos substantivos, ainda poderá vir a conhecer uma vigência maior do que aquela que já regista neste momento.

Em qualquer dos casos, as dinâmicas políticas e educativas nunca resultam apenas de injunções normativas, nem da ação aparentemente demiúrgica do legislador. Mesmo no quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino e das escolas, como continua a ser a portuguesa, apesar das promessas de autonomia e, mais recentemente, dos anúncios de descentralização a nível municipal, não há leis, normas e regras absolutamente à prova de atores sociais periféricos em termos de poder. O poder político deveria sabê-lo já; os investigadores não podem, em caso algum, ignorá-lo.

## FINACIAMENTO

A pesquisa que sustenta este artigo foi financiada por fundos nacionais da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Projeto PEst-OE/CED/UI1661/2014).

## REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2000). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): A reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In A. Catani & R. Oliveira (Org.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 17-40). Belo Horizonte: Autêntica.
- Almeida Costa, A. (2002). Dr. António Almeida Costa: Entrevista. In A. Teodoro (Ed.), *As políticas de educação em discurso directo (1955-1995)* (pp. 501-523). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Ball, S. J. (1990). Management as moral technology. In S. J. Ball (Org.), *Foucault and education* (pp. 153-166). Londres: Routledge.
- Caetano, M. (1974). *Depoimento*. Rio de Janeiro: Record.
- Campos, B. P. (1987). Prefácio: Construção e alcance da Lei de Bases do Sistema Educativo. In E. L. Pires, *Lei de Bases do Sistema Educativo: Apresentação e comentários* (pp. 5-13). Porto: Asa.
- Campos, B. P. (2002). Professor Doutor Bártholo Paiva Campos: Entrevista. In A. Teodoro (Ed.), *As políticas de educação em discurso directo (1955-1995)* (pp. 459-472). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Carneiro, R. (2002). Eng.º Roberto da Luz Carneiro: Entrevista. In A. Teodoro (Ed.), *As políticas de educação em discurso directo (1955-1995)* (pp. 317-338). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. (1986). *Projecto global de actividades*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. (1988). *Projecto global de reforma*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação (2017). *Lei de Bases do Sistema Educativo: Balanço e prospetiva* (Vols. I e II). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 109-139.
- Fergusson, R. (1994). Managerialism in education. In J. Clarke, A. Cochrane., & E. McLaughlin (Orgs.), *Managing social policy* (pp. 93-114). Londres: Sage.
- Formosinho, J. (1991). Concepções de escola na reforma educativa. In AAVV, *Ciências da Educação em Portugal: Situação actual e perspectivas* (pp. 31-51). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Grácio, R. (1991). Das Ciências da Educação em Portugal: Um testemunho. In AAVV, *Ciências da Educação em Portugal: Situação actual e perspectivas* (pp. 13-21). Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2000). Administração escolar em Portugal: Da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In A. Catani & R. Oliveira (Orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 41-76). Belo Horizonte: Autêntica.
- Lima, L. C. (2018). Privatização lato sensu e impregnação empresarial na gestão da educação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1) 129-144.
- Lima, L. C., & Afonso, A. J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação & Sociedade*, 44, 33-49.
- Lima, L. C., Pacheco, J. A., Esteves, M., & Canário,

- R. (2007). *A educação em Portugal (1986-2006): Alguns contributos de investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- Patrício, M. F. (2002). Professor Doutor Manuel Ferreira Patrício: Entrevista. In A. Teodoro (Ed.), *As políticas de educação em discurso directo (1955-1995)* (pp. 659-681). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Pinheiro, J. D. (2002). Professor Doutor João de Deus Pinheiro: Entrevista. In A. Teodoro (Ed.), *As políticas de educação em discurso directo (1955-1995)* (pp. 305-316). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Pires, E. L. (1987). *Lei de Bases do Sistema Educativo: Apresentação e comentários*. Porto: Asa.
- Rodrigues, M. L., Sebastião, J., Mata, J. T., Capucha, L., Araújo, L., Silva, M. V., Cruz, S., & Lemos, V. (2016). *Educação: 30 anos de Lei de Bases*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Silva, M., Cabrito, B., Fernandes, G. L., Lopes, M. C., Ribeiro, M. E., Carneiro, M. R. (2015). *Pensar a educação*. Lisboa: EDUCA/Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Silva, M., Cabrito, B., Fernandes, G. L., Lopes, M. C., Ribeiro, M. E., & Carneiro, M. R. (2016). *Pensar a educação: Temas sectoriais*. Lisboa: EDUCA/Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Simão, J. V. (1973). *Educação... Caminhos de liberdade: Três anos de governo*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Simões, J. S. (1968). *Engrenagens do ensino*. Porto: Nova Realidade.
- Simões, J. S. (1971). *Ensino. Projecto de reforma ou reforma do projecto?* Porto: Razão Actual.
- Smyth, J. (Org.). (1993). *A socially critical view of the self-managing school*. Londres: The Falmer Press.
- Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: Projecto de desenvolvimento social ou disfarce humanista? *Análise Social*, 77/78/79, 61-83.
- Stoer, S. R. (1986). *Educação e mudança social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Afrontamento.
- Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Afrontamento.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy, 1870-2033: An essay on education and equality*. Londres: Thames and Hudson.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- Portugal. (1973). *Reforma do sistema educativo*. Lisboa: Ministério da Educação Nacional.
- Portugal. (1986). Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86 – *Criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo*. Diário da República n.º 18, de 22 de janeiro de 1986.
- Portugal. (2003a). *Proposta de Lei n.º 74/IX – Lei de Bases da Educação*, aprovada em Conselho de Ministros de 27 de maio de 2003 e apresentada à Assembleia da República (XV Governo constitucional).
- Portugal. (2003b). *Diário da Assembleia da República, 1.ª Sessão Legislativa (2002-2003)*. IX Legislatura, julho de 2003.
- Portugal. (2004). *Veto Presidencial*. Decreto n.º 184/IX, de 29 de julho de 2004: Mensagem do Presidente da República fundamentando a não promulgação da Lei de Bases da Educação.

## BASIC LAW OF THE EDUCATION SYSTEM (1986): RUPTURES, CONTINUITIES, SELECTIVE APPROPRIATIONS

### ABSTRACT

This article presents a sociological and political analysis of the reform of the education system initiated in the mid-1980s in Portugal. In 1986, the government appointed an Education System Reform Commission to prepare studies and legislative proposals. In that year the parliament approved the Basic Law of the Education System. Both processes proceeded in parallel, only with subsequent articulations, at the initiative of that commission. The fundamental law of education of 1986 resulted from the democratic constitution of 1976 and replaced the previous law of 1973, approved at the end of the authoritarian regime and never regulated. Based on an analysis of the texts of constitutions, law proposals presented in parliament, the laws of 1973 and 1986, as well as other education policy documents, the author reflects critically on the ruptures of the 1986 law against the 1973 law and also on the continuities that could be observed. Other ruptures and continuities are still highlighted between the 1986 law and the education policy agendas and respective legislative output of governments over the last three decades, confirming the plasticity of that law and the political difficulties of the parliament to replace it.

**KEYWORDS:** Reform of education; Basic law of education; Education politics

## LOI FONDAMENTALE DU SYSTÈME ÉDUCATIF (1986) : RUPTURES, CONTINUITÉS, APPROPRIATIONS SÉLECTIVES

### RÉSUMÉ

Cet article présente une analyse sociologique et politique de la réforme du système éducatif commencée au milieu des années 1980 au Portugal. En 1986, le gouvernement a nommé une Commission de Réforme du Système Éducatif pour préparer des études et des propositions législatives. Cette année-là, le parlement a approuvé la loi fondamentale du système éducatif. Les deux processus se sont déroulés en parallèle, seulement avec des articulations ultérieures, à l'initiative de cette commission. La loi fondamentale de l'éducation de 1986 résultait de la constitution démocratique de 1976 et remplaçait la précédente loi de 1973, approuvée à la fin du régime autoritaire et jamais réglementée. Sur la base d'une analyse des textes des constitutions, des propositions de lois présentées au parlement, des lois de 1973 et de 1986, ainsi que d'autres documents de politique éducative, l'auteur réfléchit de manière critique sur les ruptures de la loi de 1986 contre la loi de 1973 et aussi sur les continuités qui pourraient être observées. D'autres ruptures et continuités sont encore soulignées entre la loi de 1986 et les programmes de politique éducative et les résultats législatifs respectifs des gouvernements au cours des trois dernières décennies, confirmant la plasticité de cette loi et les difficultés politiques du parlement pour la remplacer.

**MOTS-CLÉ :** Réforme de l'éducation ; Loi fondamentale de l'éducation ; Politique éducative

<sup>1</sup> Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, Portugal

Toda a correspondência relativa a este artigo deve ser enviada para:

Licínio C. Lima  
 Centro de Investigação em Educação  
 Instituto de Educação, Universidade do Minho  
 Campus de Gualtar, 4710-057 Braga, Portugal.  
 llima@ie.uminho.pt

Recebido em julho de 2018

Aceite para publicação em julho de 2018