

LBSE – A resiliência democrática de um consenso conjuntural

Almerindo Janela Afonso¹

Resumo

Como prerrogativa da Assembleia da República, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) foi (e permanece como) uma construção legislativa exemplar, a vários títulos, resultado do trabalho dos diferentes partidos representados na AR. Mas vale a pena salientar, de modo particular, a dedicação, a capacidade de diálogo e o labor metódico, individual e coletivo, dos deputados da subcomissão de educação, ciência e cultura, com a coordenação carismática de Bártolo Paiva Campos e a sensibilidade interpretativa de Eurico Lemos Pires, que soube traduzir, em textos prévios, para discussão e aprovação posterior alargada, os mais diversos contributos. Este artigo elege algumas questões a propósito da LBSE ou dela decorrentes, pretendendo ao mesmo tempo ser um reconhecimento ao trabalho destes dois deputados e académicos e, de modo mais pessoal, um singelo tributo à memória de Lemos Pires. A LBSE foi elaborada sem interferência do Governo de então, e até com algum estranho distanciamento, dado o facto de a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) ter iniciado os trabalhos antes da aprovação desde importantíssimo normativo. Mas depois de aprovada, a LBSE passou a ser a referência fundamental para a reorganização do sistema educativo, a começar pela influência marcante nos estudos e propostas daquela que viria a ser a última reforma global da educação em Portugal. A LBSE induziu e legitimou algumas políticas e decisões governativas referenciáveis aos direitos do Estado-providência na educação, num contexto de modernização e de tensões contraditórias em grande parte resultantes da agenda neoliberal emergente. Passadas quatro décadas, o futuro da LBSE está agora profundamente dependente dos futuros possíveis para a educação, nomeadamente da forma como se equacionarem e resolverem muito dos problemas até há pouco desconhecidos e doravante com crescente centralidade – o que nos obriga a repensar as certezas que tínhamos e as utopias emancipatórias que imaginávamos poder concretizar.

Palavras-chave

LBSE; Consenso Legislativo; Deputados Protagonistas; Resiliência Democrática; Futuro Incerto.

LBSE – The democratic resilience of a conjunctural consensus

Abstract: As a prerogative of the Assembly of the Republic (AR), the Education Act (LBSE) was (and remains) an exemplary legislative construction in several respects, resulting from the work of the different parties represented in the AR. But it is worth highlighting, in particular, the dedication, the capacity for dialogue, and the methodical work, both individually and collectively, of the members of the Portuguese Parliament on the subcommittee on education, science, and culture, with the charismatic coordination of Bártoło Paiva Campos and the interpretative sensitivity of Eurico Lemos Pires, who knew how to translate, in preliminary texts, for discussion and subsequent expanded approval, the most diverse contributions. This essay selects some issues concerning the LBSE or arising from it, intending at the same time to be a recognition of the work of these two members of the Portuguese Parliament and academics and, in a more personal way, a simple tribute to the memory of Lemos Pires. The LBSE was drafted without interference from the then-Government, and even with some strange detachment, given the fact that the Commission for the Reform of the Education System (CRSE) began its work before the approval of this very important regulation law. But after its approval, the LBSE became the fundamental reference for the reorganization of the educational system, beginning with its significant influence on the studies and proposals of what would become the last important global education reform in Portugal. The LBSE induced and legitimized some government policies and decisions referring to the rights of the welfare state in education, in a context of modernization and contradictory tensions largely resulting from the emerging neoliberal agenda. Four decades later, the future of the LBSE is now deeply dependent on the possible futures for education, namely on how many of the problems that were previously unknown and are now increasingly central are addressed and resolved – which forces us to rethink the certainties we had and the emancipatory utopias we imagined we could realize.

Keywords: LBSE; Legislative Consensus; Leading Parliamentarians; Democratic Resilience; Uncertain Future.

LBSE – La résilience démocratique d'un consensus conjoncturel

Résumé: En tant que prérogative de l'Assemblée de la République, la Loi fondamentale du système éducatif (LBSE) a été (et demeure) une construction législative exemplaire à plusieurs égards, fruit du travail des différents partis représentés à l'Assemblée. Il convient de souligner tout particulièrement le dévouement, la capacité de dialogue et le travail méthodique, tant individuel que collectif, des députés de la sous-commission de l'éducation, de la science et de la culture, sous la direction charismatique de Bártoło Paiva Campos et grâce à la finesse d'interprétation d'Eurico Lemos Pires, qui sut traduire, dans des textes préliminaires destinés à la discussion et à une approbation plus large, les contributions les plus diverses. Cet essai aborde certains points relatifs à la LBSE ou découlant de son application, se voulant à la fois un hommage au travail de ces deux députés et universitaires et, plus personnellement, un simple témoignage de la mémoire d'Eurico Lemos Pires. La LBSE a été rédigée sans ingérence du gouvernement de l'époque, et même avec une certaine distance, puisque la Commission pour la Réforme du Système éducatif (CRSE) avait entamé ses travaux avant l'adoption de ce texte fondamental. Après son adoption, la LBSE est devenue la référence essentielle pour la réorganisation du système éducatif, notamment grâce à son influence considérable sur les études et les propositions qui allaient constituer la dernière réforme globale de l'éducation au Portugal. La LBSE a induit et légitimé certaines politiques et décisions gouvernementales relatives aux droits de l'État-providence en matière d'éducation, dans un contexte de modernisation et de tensions contradictoires largement dues à l'émergence du néolibéralisme. Quarante ans plus tard, l'avenir de la LBSE est intimement lié aux futurs possibles de l'éducation, et plus précisément à la manière dont seront abordés et résolus les nombreux problèmes, autrefois méconnus et désormais de plus en plus centraux. Ceci nous oblige à repenser nos certitudes et les utopies émancipatrices que nous imaginions pouvoir réaliser.

Mots-clés: LBSE ; Consensus législatif; Députés plus actifs; Résilience démocratique Avenir incertain.

LBSE – La resiliencia democrática de un consenso coyuntural

Resumen: Como prerrogativa de la Asamblea de la República (AR), la Ley fundamental del sistema educativo (LBSE) fue (y sigue siendo) una construcción legislativa ejemplar en varios aspectos, fruto del trabajo de los distintos partidos representados en la AR. Cabe destacar, en particular, la dedicación, la capacidad de diálogo y el trabajo metódico, tanto individual como colectivo, de los diputados de la subcomisión de educación, ciencia y cultura, con la carismática coordinación de Bártoło Paiva Campos y la sensibilidad interpretativa de Eurico Lemos Pires, quien supo traducir, en textos preliminares, para su debate y posterior aprobación ampliada, las más diversas aportaciones. Este ensayo selecciona algunos temas relacionados con la LBSE o derivados de ella, con la intención de reconocer, a la vez, la labor de estos dos diputados y académicos y, de forma más personal, rendir un sencillo homenaje a la memoria de Lemos Pires. La LBSE se redactó sin injerencia del Gobierno de entonces, e incluso con cierta indiferencia, dado que la Comisión para la Reforma del Sistema Educativo (CRSE) inició su labor antes de la aprobación de esta importantísima normativa. Tras su aprobación,

la LBSE se convirtió en la referencia fundamental para la reorganización del sistema educativo, comenzando por su significativa influencia en los estudios y propuestas de la que sería la última reforma educativa global en Portugal. La LBSE impulsó y legitimó algunas políticas y decisiones gubernamentales relacionadas con los derechos del Estado de bienestar en materia de educación, en un contexto de modernización y tensiones contradictorias derivadas en gran medida de la emergente agenda neoliberal. Cuatro décadas después, el futuro de la LBSE depende profundamente de los posibles escenarios futuros para la educación, concretamente de cómo se aborden y resuelvan muchos de los problemas que antes eran desconocidos y que ahora cobran cada vez más relevancia, lo que nos obliga a replantearnos las certezas que teníamos y las utopías emancipadoras que imaginábamos poder alcanzar.

Palabras clave: LBSE; Consenso legislativo; Miembros destacados del Parlamento; Resiliencia democrática; Futuro incierto

A Eurico Lemos Pires que contribuiu para deixar uma marca indelével na Lei de Bases do Sistema Educativo, com o mesmo empenho de alguém que não apreciando “utopias nem ucronias” inventava possibilidades e alternativas, como algumas das que quis transmitir mais tarde aos seus leitores, mesmo que *a jeito de fábula política*, na obra *Sant’Ana do Mar onde a cidadania é obrigatória...*

Introdução

Estão quase a completar-se quatro décadas de vigência da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), pelo que é tempo de voltar a revisitar o articulado do importante normativo aprovado pela Assembleia da República (AR) em 24 de julho de 1986, publicado na Lei nº 43/86, em vigor a partir de 14 de outubro desse mesmo ano. Associados a esse tempo, vieram-me à memória alguns momentos peculiares de convívio com o professor Eurico Lemos Pires, que ocasionalmente aparecia na Universidade do Minho nas nossas reuniões de trabalho da Área de Análise Social e Organizacional da Educação, sempre seguidas de dialógicos e analíticos almoços, onde ficávamos inteirados de algumas novidades dos bastidores da feitura da LBSE. Enquanto deputado do PRD, ele secretariou a subcomissão da LBSE (coordenada pelo também deputado Bártolo Paiva Campos) e, nesse contexto, redigiu uma grande parte dos artigos, depois propostos para discussão e aprovação coletiva por parte dos diferentes partidos políticos nela representados, a que se seguiu a aprovação final no plenário da Assembleia da República. Na sequência do “envolvimento profundo” (nas suas próprias palavras) que devotou a este processo legislativo, escreveu um pequeno, mas denso livro, que vale a pena revisitar, onde apresenta a LBSE com comentários críticos e sugestivos aos diferentes artigos (Pires, 1987). Não se trata aqui de fazer qualquer metacommentário, o que seria completamente despropositado. Apenas registo algumas notas que me surgiram dessa releitura, bem como de outros textos de Lemos Pires, recorrendo igualmente, quando necessário, a outras fontes e autores, sempre

num registo mais próximo do ensaio do que do artigo académico *stricto sensu*. Sendo embora uma decisão relativamente recente, já em várias ocasiões me tenho permitido sentir o gosto do exercício mais distanciado do registo académico, cada vez mais convencido de que a reflexividade sustentada, ainda que traduzida numa escrita mais solta e espontânea, consonante com a tal *slow science*, tem os seus quês, mas não é nada incompatível, antes pelo contrário, com a busca de objetividade.

Lei de Bases da Educação: a rutura adiada

Como seria de esperar, nestas últimas quatro décadas a LBSE passou algumas vezes por necessárias e pontuais revisões e por uma ou outra proposta não concretizada de rutura, mantendo, no entanto, o essencial do seu conteúdo normativo original – é a isso que chamo de resiliência democrática de um consenso conjuntural.

A iniciativa mais significativa e articulada (e que poderia ter sido bem-sucedida) de dismantelar o *ethos* democrático e a proximidade constitucional de princípios fundamentais da LBSE, num rearranjo ardilosamente neoliberalizante, teve tradução numa proposta político-partidária de substituição da Lei de Bases do Sistema Educativo pela Lei de Bases da Educação (LBE), esta última aprovada na AR em 2004 (Decreto nº 184/IX, de 29 de junho), mas não promulgada pelo então Presidente da República Jorge Sampaio. Entre outras, as razões tinham a ver com o facto de algumas normas previstas nesta lei suscitarem dúvidas de constitucionalidade e de não terem sido reunidas as condições necessárias para um amplo consenso partidário, ao contrário do que tinha acontecido, com pontuais exceções, dezoito anos antes. Algumas leituras posteriores acentuaram precisamente isso, ou seja, que uma lei desta importância, apenas aprovada por uma maioria parlamentar de dois partidos (PSD e CDS), não daria garantias de ter um tempo de vigência suficientemente longo, havendo razões para suspeitar de que, deste modo, seria uma lei de bases que não estaria salvaguardada de instabilidades e vicissitudes decorrentes das alternâncias governativas, com eventuais repercussões nefastas na nova organização proposta para a educação.

Muitas análises que se seguiram foram sublinhando as incertezas e outros tantos défices, sendo particularmente relevante a interpretação feita em relação à possibilidade de vir a acontecer uma ampla e inusitada reconfiguração do sistema educativo, decorrente nomeadamente de uma vontade de “desestatizar a educação” (Lima, 2018).

Reconhecendo o direito constitucional de exercer a liberdade de ensinar e de aprender, a proposta desta nova Lei de Bases da Educação ia mais além ao pretender “*Promover a liberdade dos pais e dos jovens de escolherem as escolas...*” (acrescentei

o itálico para sublinhar que não me parece tratar-se, apenas, de reconhecer ou possibilitar a liberdade de escolha, mas de a promover – o que remete, pelo menos implicitamente e em congruência com a natureza neoliberalizante da proposta, para algo muito próximo do *marketing* educacional.

Lembro a este propósito o artigo que Roger Dale publicou em português, há mais de três décadas, no segundo número da revista *Educação, Sociedade e Cultura* (Dale, 1994), com o título “A promoção do mercado educacional...”, texto, aliás, também republicado no livro *Pedagogia da exclusão*, organizado por Pablo Gentili, com adaptação da tradução para o Brasil com título idêntico, mas ainda mais sugestivo: “O marketing do mercado educacional...”. Ou seja, o que há décadas já se pretendia explicar de uma forma bastante persuasiva e inovadora é que “o mercado, ele próprio, tem de ser ‘promovido’” (Dale, 1995, p. 141). E como ressalva este sociólogo da educação, o efeito de mercado, com a anuência do Estado, pode ser alcançado sem privatização, sendo a liberalização a opção mais evidente, embora haja muitos outros mecanismos possíveis. Interpretando R. Dale, o termo mercado tanto pode ser conotativo, como denotativo. Em qualquer dos casos, o mercado tem de ser promovido – e é isso que me parece ser mais denotativo do que conotativo na proposta atrás referida (e felizmente não promulgada) de Lei de Bases da Educação.

Passada uma década (em 2015), o programa eleitoral de uma nova coligação PSD-CDS voltou a insistir na introdução de vários mecanismos indutores de formas diferentes de privatização da educação, com a inevitável consequência da perda de centralidade da escola pública. Sem propor uma nova e ampla lei para a educação e para o sistema educativo, este programa refere, no entanto, que, em relação à LBSE, “importa proceder à sua atualização” tendo “como preocupações fundamentais”, entre outras: “A organização do sistema [...] que valorize a liberdade de escolha e a diferenciação dos percursos escolares; [...] a diversificação da natureza institucional das escolas, nomeadamente pelo incentivo ao desenvolvimento de escolas independentes que garantam o serviço público de educação, a partir de projetos diferenciadores liderados por professores ou consórcios que integrem encarregados de educação, municípios ou IPSS [...]”. (Programa Eleitoral coligação PSD-CDS, 2015).

O continuado esquecimento do 2º ciclo

Tem sido sublinhado que diversas soluções desenhadas para o 2.º ciclo do ensino básico (1989, 2001, 2012 e 2018) nunca foram cabalmente implementadas segundo a organização curricular e o regime de docência previstos na LBSE (Correia, 2025, p.

142). No programa eleitoral da coligação PSD-CDS de 2015, atrás referido, também se propôs “a reorganização dos ciclos de ensino, de forma a eliminar a excessiva segmentação potenciadora do insucesso escolar [...]”. E o programa do XXV Governo Constitucional, em 2025, que resulta igualmente de uma coligação PSD-CDS, vai no mesmo sentido, ao prever a integração do 1.º e 2.º ciclos do ensino básico. O artigo 8.º, alínea b, da LBSE, como se sabe, há muitos estabelece que “no 2.º ciclo, o ensino organiza-se por áreas interdisciplinares de formação básica e desenvolve-se predominantemente em regime de professor por área”. Outras análises têm igualmente chamado a atenção para este facto, pelo que se poderá pressupor que, neste caso, o programa do governo poderá vir a contar com uma boa receção de modo a pôr em prática o que se prevê: “Reestruturar os ciclos do ensino básico, integrando os 1.º e 2.º ciclos, de forma a alinhar com as tendências internacionais e garantir uma maior continuidade nas abordagens e um desenvolvimento integral dos alunos” (Programa do XXV Governo Constitucional, 2025).

Por esta altura (já em finais de 2026), as reações mais amplas a esta proposta ainda são escassas, certamente porque outras questões se sobrepuseram à prevista agenda política para a educação, como foi o caso das tensões e polémicas geradas em torno dos problemas com a realização dos exames digitais do ensino secundário, ou, então, porque o Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI) não teve, até este momento em que escrevo, interesse em divulgar essa medida de política educativa.

António Teodoro foi uma das exceções ao chamar a atenção para todo um conjunto de condições que deve ser levado em consideração antes de uma eventual “fusão” dos dois ciclos. O essencial deveria começar por um debate público profundo sobre “o sentido, a coerência e as finalidades do ensino básico no seu conjunto, ao longo dos seus nove anos” e deveria necessariamente envolver “investigadores, professores e escolas, e exigiria coragem política para rever opções feitas nos últimos anos”. Não poderão evitar-se problemas incómodos como a “articulação entre disciplinas ao longo dos nove anos, [...] as desigualdades sociais persistentes nos resultados escolares [...]”. Até porque, num contexto de escassez de docentes, “discutir a reorganização dos ciclos sem esclarecer o impacto na formação, na distribuição de serviço e na identidade profissional dos docentes é, no mínimo, politicamente irresponsável” (Teodoro, 2026).

A posição do Conselho Nacional de Educação (CNE), nesta ou noutras matérias, costuma ter visibilidade social, embora os pareceres e recomendações nem sempre tenham o impacto esperado na definição das políticas para a educação. No caso agora em pauta, a necessidade de analisar a organização curricular dos 6 aos 12 anos já há algum tempo tinha sido constatada. Indo mais além, é referido, numa recomendação

recente, que “o atual 2.º ciclo do ensino básico (CEB) manifesta algumas disfuncionalidades, operando frequentemente em dissonância com as práticas pedagógicas do ciclo anterior e revelando uma crise de identidade” (Conselho Nacional de Educação, Recomendação n.º 7/2026). Neste caso, se for levada adiante a proposta de reorganização do ensino básico, isso terá implicações profundas em várias dimensões, como, aliás, esta última Recomendação do CNE minuciosamente referencia.

Atento a todos os aspetos, na sua declaração de voto um dos Conselheiros (representante de conhecida associação sindical de professores) regista o seu acordo genérico com a criação de um ciclo único de seis anos, mas chama a atenção de que será “um período longo de faseamento, no qual deverão ser tidos em conta aspetos muito importantes como o currículo [...], a rede escolar, o(s) regime(s) de docência, a adequação da formação de docentes ou as condições de trabalho”. E acrescenta: “Temo que o silêncio ministerial sobre como prevê concretizar a fusão não augure nada de positivo [...], tal como aconteceu noutros domínios da Educação, designadamente a extinção de diversas instâncias de administração direta do Estado” (Conselho Nacional de Educação, 2026, Declaração de voto do Conselheiro Mário Nogueira).

Antes de fechar este tópico, volto a lembrar-me de Eurico Lemos Pires. Para ele, o ensino básico foi “um quase constante campo de observação, análise e reflexão”, o qual, podendo não ter sido o centro da sua atividade “presente na intervenção ou na escrita”, levou, ainda assim, a que se tenha criado um pouco essa ideia! (Pires, 2000, p. 3). Apesar de refletir sobre vários temas e problemas da educação, e a sua escrita ser assumidamente “variegada e errática”, umas vezes de forma mais livre e ensaística, outras vezes seguindo os cânones da escrita académica, tudo estava em consonância com o seu “estilo pessoal de viver” (Pires, 2000, p. 5). E a verdade é que isso não impediu Lemos Pires de “fundar a investigação sobre modelos formais de estruturação da escola nos seus níveis iniciais (como, por exemplo, através da teorização, que permanece como a mais rica entre nós, sobre a ‘escola básica integrada’ [...])” (Sarmiento, 2000, p. xi).

Com a aprovação da LBSE e a ampliação do ensino básico para 9 anos, a expectativa de o 2º ciclo ganhar uma nova importância levou Lemos Pires a escrever que este podia vir a constituir-se “como potencial núcleo central da construção das escolas básicas integradas, com clara vocação para liderar uma inovação marcante e significativa [...]” (Pires, 2014, p. 165).

Porém, depois de tudo, apesar da experiência das escolas básicas integradas ter ocorrido com graus diferentes de sucesso, o ímpeto inicial esmoreceu. Com efeito, esta avaliação pessimista está bem expressa quando se escreve que

“[...] a solução institucional passou pela criação e construção de Escolas Básicas Integradas que garantissem a unidade dos nove anos consagrada na Lei de Bases. Os argumentos que sustentavam esta retórica inseriam-se na crença da mudança de atitude dos professores dos 2.º e 3.º ciclos, que aceitassem uma educação mais centrada nos problemas dos alunos, numa maior coordenação interdisciplinar e numa maior responsabilização pelo sucesso educativo dos alunos. O espírito de educação básica não prevaleceu!... A solução próxima, passou pela constituição forçada dos agrupamentos verticais” (Almeida, 2027, p. 953).

Ficam estas breves reflexões, e também o registo paradoxal de que uma certa conceção utópica tenha dificultado a sua consolidação (Rebocho, 2001, p. 252). Certamente, haverá mais perspetivas como esta, registadas noutras dissertações, teses e fóruns, e mesmo em observações no terreno (interessante, por exemplo, a reportagem de Ricardo Jorge Costa (2003) em *A Página da Educação*), mas esse balanço escapa aos objetivos deste texto.

Desideologizar a educação e a LBSE?

Se estivermos atentos a algumas discussões que voltam a ser levantadas (e não pelas melhores razões) em algum do debate político-partidário atual, poderá ganhar uma nova visibilidade social o princípio da LBSE que, seguindo a Constituição da República Portuguesa (CRP, artigo 43º), estabelece que “O Estado não pode atribuir-se o direito de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas” (LBSE, artigo 2º, 3a).

Várias leituras têm sido feitas ao longo do tempo. A título de exemplo, transcrevo aqui, parcialmente, uma delas: “Sendo de formulação muito generalista, o artigo 43º reveste-se de uma importância especial [...] e a sua interpretação está longe de ser simples e unívoca. [Entre outros aspetos,] este artigo não deixa de se basear numa naturalização – e suposta neutralidade – do conhecimento e da cultura, quando estas são, na verdade, produções humanas atravessadas por uma diversidade de posições e por permanentes conflitos [...]. Vários pensadores têm notado que tanto a seleção dos conteúdos como os métodos de ensino implicam juízos de valor e representações do mundo” (Abrantes, 2016, p. 25). De forma mais contundente, Lemos Pires cedo comentara este mesmo artigo no livro que publicou pouco depois da aprovação da LBSE: “Este é dos princípios constitucionais mais ‘ridículos’, pelo que é de paradoxal e contraditório” (Pires, 1987, p. 25).

Esta reação, na minha opinião, parece-me compreensível, e tendo a concordar com ela, sobretudo quando Lemos Pires acrescenta que a afirmação de que o Estado não está subordinado a diretrizes ideológicas é já em si mesmo uma diretriz ideológica. Além disso, já no final do longo período de *normalização* da sociedade portuguesa, que culminou com a integração na então CEE, e distanciada da marca político-ideológica socializante consagrada na primeira versão da CRP, a LBSE, em congruência, inclui de facto, e em sentido lato, em vários artigos e alíneas, princípios de natureza filosófica, política e ideológica. Suspeito, aliás, que esta afirmação continuará a dar pano para mangas, não dispensando o diálogo mais especializado com constitucionalistas, pelo que não é aqui o lugar para esmiuçar essa questão. Apenas um breve nota.

Gomes Canotilho e Vital Moreira na obra *Constituição da República Portuguesa Anotada* interpretam o artigo 43º, ponto 2 da CRP como proibição de qualquer “dirigismo estadual” e “doutrinação oficial” (Canotilho & Moreira, 2017, p. 626), proibição que, no meu leigo entendimento, faz todo o sentido porque esse dirigismo e endoutrinação só poderiam ser antidemocráticos e realizados como imposição, inculcação ou adesão não racional de determinadas visões do mundo e valores associados – isso sim, incompatível com a natureza pluralista e democrática da CRP. No contexto desse pluralismo, creio ser inequívoca qualquer rejeição de uma suposta neutralidade ideológica do Estado, o que parece compatível com o que sugere Teresa Lopo quando escreve que na LBSE está implícito um *dever ser* “que modeliza o tipo de Homem que se propõe formar” (Lopo, 2021, p. 42).

Defender a democracia, a diferença e a pluralidade de visões do mundo não tem nada de neutro, pelo que esta constatação dá maior densidade à LBSE, e talvez seja também por isso que, passadas quatro décadas, alguns debates e propostas mais radicais tentam persuadir, através das formas mais atabalhoadas e reacionárias, que é urgente a tarefa da desideologização das políticas para a educação, de que é, aliás, paradigmática, por exemplo, a crítica à chamada *ideologia de género* ou, mais genericamente, o questionamento de vários outros conteúdos da abordagem curricular da educação para a cidadania.

Na eventualidade de uma revisão constitucional, em torno da desdemocratização da própria Constituição da República Portuguesa, desejada pelos setores políticos mais reacionários (e neorreacionários), não tardarão a fazer-se sentir os efeitos mais nefastos de todas as deturpações retóricas, elas sim, constitutivas da velha conceção de ideologia como falsa consciência. Esta, entre outras, é a razão pela qual estamos a atravessar o pior momento para fazer uma revisão da CRP e, também por isso, não me parece ser oportuna nenhuma revisão da LBSE.

Entre muitas outras questões e iniciativas que vão emergindo na sociedade portuguesa, também não é possível saber, por exemplo, se esse mesmo ímpeto se voltará para a natureza não confessional do Estado português. No artigo 43º nº 3 está bem explícito que “o ensino público não será confessional”, uma formulação que não teve uma receção tranquila e que levantou muitas questões, nomeadamente pelo facto de existir uma Concordata, entre a Santa Sé e o Estado português, a qual durou mais de seis décadas antes de ser substituída por outra em 2004.

Tendo em conta um contexto com estas condicionantes e pensando numa disciplina facultativa que, na altura, na minha universidade, integrava o currículo de formação de professores do 1º ciclo e de educadores de infância, fui coautor de um texto, no já longínquo final dos anos oitenta, mas que agora me veio à memória e revisei, onde são sucintamente sinalizadas algumas questões em relação ao ensino confessional da religião pelo Estado. Aí se diz que “não está em causa a integração da educação religiosa, enquanto temática possível no quadro mais amplo do currículo dos cursos de formação inicial de professores”. No entanto, acentua-se, “não há uma única concepção da finalidade socializadora da educação escolar, sobretudo se pensada no quadro de uma organização social e política democrática e plural”, pelo que, “o respeito do direito à diferença supõe a aceitação do direito de expressão das várias concepções do mundo, ideologias e crenças” (Formosinho, Afonso & Sarmento, 1987, p. 3). No livro da autoria do professor que na altura lecionava esta disciplina, no qual se inclui uma reflexão teórica e uma proposta de lecionação com um cunho essencialmente didático (Gomes, 2003), está escrito no prefácio de António Sousa Fernandes que esta “matéria facultativa [...] não deixa de ser excepção, de alguma maneira em contracorrente com a pretendida laicidade e neutralidade da escola pública” (Fernandes, 2003, p. 13). Estes dois apontamentos sugerem que as questões da não confessionalidade do Estado e do ensino da religião, induziram diferentes interpretações, sobretudo na sequência de uma polémica portaria, na qual se estabelecia, nomeadamente, que “os planos de estudo destinados à formação de educadores de infância e de professores do 1.º ciclo do ensino básico incluirão uma disciplina de Educação Moral e Religiosa Católica e Sua Didáctica, adiante designada no presente diploma por disciplina e que, para todos os efeitos legais, faz parte dos respectivos *curricula* como disciplina optativa dos mesmos” (Portaria nº 831/87 de 16 de outubro).

A LBSE, a avaliação e o CNE

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) faz referência a uma expressiva amplitude de objetivos e aspectos de avaliação em educação, os quais, pelo menos implicitamente, são remissíveis para diferentes modalidades:

“O sistema educativo deve ser objeto de avaliação continuada, que deve ter em conta os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural” (LBSE, artigo 52º,1.). E acrescenta: “Esta avaliação incide, em especial, sobre o desenvolvimento, regulamentação e aplicação da presente lei (LBSE, artigo 52º, nº 2).

Apesar de estar bem pormenorizada esta orientação, passada a primeira década da aprovação da LBSE Lemos Pires ainda acentuava a importância e a necessidade de desenvolver o conteúdo do artigo 49º da LBSE (atual artigo 52º) que diz respeito à “avaliação do sistema educativo” (Pires, 2000, p. 27). Isso veio a ser feito na Lei nº31/2002 de 20 de dezembro, com fundamentação e consistência teórica, metodológica e organizativa bastante discutíveis, a começar por alguns detalhes que são incompreensíveis numa lei desta importância, como é o caso, desde logo, da incorreção no título da própria lei – onde se diz “aprova o sistema de educação [...]”, devia ler-se o que está no artigo 1º, ou seja, “a presente lei tem por objecto [...] o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, adiante designado por sistema de avaliação”.

Não tendo intenção de escarpelizar este normativo, farei apenas um ou outro comentário em relação a aspetos que me levantam mais dúvidas, sobretudo quanto à formulação apresentada. Estando em causa, nos termos desta lei, um sistema de avaliação, não se compreende que a sua definição não seja clara e não inclua ou situe de forma consistente e articulada as partes integrantes desse sistema, isto é, as diferentes modalidades de avaliação em educação e as suas relações.

Sem colmatar essas lacunas ou especificar as premissas estruturantes da lei, o artigo 3º remete imediatamente para a função do sistema de avaliação “enquanto instrumento central de definição das políticas educativas [...]”. Em meu entender, quando se pretende, por um lado, associar a ideia de sistema a instrumento e, por outro, atribuir a este suposto instrumento a função de definição de políticas educativas, a formulação é, no mínimo, discutível.

Para além disso, um dos aspetos de maior ambiguidade refere-se ao papel que esta lei atribui ao Conselho Nacional de Educação, integrando-o na “estrutura orgânica do sistema de avaliação [...] através da sua comissão especializada permanente para a avaliação do sistema educativo” (Lei nº31/2002 artigo 11º, nº 2). Ora, salvo melhor juízo que possa fundamentar-se noutras fontes, desde que o Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de abril, criou o CNE como órgão consultivo, este não teve nenhuma função explícita de avaliação do sistema educativo. E há anos que não tem (se é que alguma vez teve) qualquer comissão especializada permanente com esse fim. Aliás, o que estava previsto na Lei nº 31/2002 sobre essa comissão especializada permanente, nomeadamente no artigo 17º, caducou com o estipulado no artigo 18º, nº 2 da Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro.

Assim, a avaliação que o CNE pode fazer só deve ser entendida como acompanhamento ou monitorização em sentido amplo, isto é, enquanto competência exercida e “expressa nos seus pareceres, recomendações, estudos, relatórios e pontualmente quando, por iniciativa dos governos, se submetem propostas de alteração ou mesmo de substituição da lei-quadro vigente (Justino, 2017, p. 15).

De acordo com o Decreto-Lei, nº 21/2015 de 3 de fevereiro, ao CNE compete: “Apreciar e emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à concretização das políticas nacionais dirigidas ao sistema educativo e científico e tecnológico, objetivos e medidas educativas, nomeadamente as relativas à definição, coordenação, promoção, execução e avaliação dessas políticas” (artigo 3º, nº1, alínea b), bem como “[...] acompanhar a aplicação e desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo [...]” (artigo 3º, nº 2). Aliás, esta última função já estava prevista na própria LBSE quando se estipula que “O Conselho Nacional de Educação deve acompanhar a aplicação e o desenvolvimento do disposto na presente lei (LBSE, artigo 62º, 3).

Embora eu próprio tenha observado há anos que “nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados” (Afonso, 2009, 2012), é claro que, duas décadas depois, existem muitas formas de fazer avaliação de políticas, incluindo aqui algum trabalho do CNE, e elas acabam por ser concretizadas, direta ou indiretamente, mais ou menos fundamentada e aprofundadamente em termos metodológicos e/ou teórico-concetuais. A própria LBSE explicita que “A investigação em educação destina-se a avaliar e interpretar cientificamente a actividade desenvolvida no sistema educativo, devendo ser incentivada, nomeadamente, nas instituições de ensino superior que possuam centros ou departamentos de ciências da educação, sem prejuízo da criação de centros autónomos especializados neste domínio (LBSE, artigo 53.º).

A lei também refere que “As estatísticas da educação são instrumento fundamental para a avaliação e o planeamento do sistema educativo [...]” (LBSE, artigo 54º), mas este artigo, ao contrário de outros, não traz nada de novo, uma vez que a utilização de dados para a decisão política tem já uma longa história. Desde os censos até às mais variadas estatísticas setoriais, os números politicamente relevantes sempre interessaram. Hoje, o recurso às tecnologias digitais aumentou muito a recolha e tratamento de dados, sobretudo quantitativos, e também qualitativos, e isso é particularmente notório como ferramenta para a chamada governação pelos números (*governance by numbers*), pelo que uma futura revisão da LBSE deverá introduzir, também neste caso, uma nova formulação.

Para além disso, “O Governo criará estruturas adequadas que assegurem e apoiem actividades [...] de avaliação do sistema e das actividades educativas [...]” (LBSE, artigo 55º). Finalmente, também “A inspecção escolar [...] tem como função avaliar e fiscalizar a realização de educação escolar, tendo em vista a prossecução dos fins e objectivos estabelecidos na presente lei e demais legislação complementar” (LBSE, artigo 56º).

Apesar de existir uma ampla diversidade de agentes e dispositivos avaliativos, quando a avaliação em educação, em primeira e última instância, se reduz e confunde com a classificação dos alunos em exames externos e respetivos *rankings*, sobrepondo-se a todas as outras formas de avaliação que perdem a sua especificidade e autonomia relativa (avaliação pedagógica, avaliação dos professores, avaliação institucional, avaliação de políticas...), continua adiada *sine die* o que já a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) dos anos 1980 pretendia ao propor a criação de uma *instância crítica* de avaliação (Afonso, 1998, p. 235).

Previsivelmente, com a atual reforma gerencialista do Ministério da Educação, Ciência e Inovação do XXV Governo Constitucional, a avaliação do sistema educativo e das próprias políticas educativas, em sentido amplo e com os indispensáveis requisitos de rigor científico, transparência e de independência, continuará incipiente ou mesmo inexistente, ou tornar-se-á mais radicalmente despolitizada e tecnocrática, ou mesmo opaca em dimensões essenciais, como alguns cerceamentos a políticas de transparência parecem sugerir.

A concluir

Ao longo das últimas quatro décadas, seminários, conferências, iniciativas de instituições de ensino superior e do Conselho Nacional de Educação, bem como muitos trabalhos académicos e investigações de natureza diversa têm, direta ou

indiretamente, tomado como referência a LBSE, desde a versão inicial às sucessivas atualizações, sem, no entanto, ter sido alterado (e ainda bem) o núcleo essencial de princípios e orientações que têm feito deste importante normativo a garantia de direitos fundamentais a ter em conta na organização do sistema educativo e nas políticas para a educação. Ainda assim, não é certo que os normativos normais e orientações avulsas produzidos com grande frequência para a educação (nomeadamente para o trabalho das escolas e dos professores) tenham sido sempre congruentes com a LBSE ou não a tenham arditosamente contornado, já para não falar de outras instâncias de recontextualização, desde logo, as próprias práticas quotidianas onde as tensões e contradições mais facilmente se evidenciam (ou ocultam) e onde também se revelam défices e incompletudes e promessas por cumprir, a par de significativas resistências e, às vezes, de improváveis e salutares possibilidades.

Quando fui desafiado para escrever este texto, relutei algum tempo para iniciar a tarefa, dado saber que a análise sobre a LBSE já está de algum modo saturada e com importantes e incontornáveis contributos, pelo que me parecia uma tarefa ingrata à qual eu pouco ou nada poderia acrescentar. Acabei por aceitar, na condição de adotar um registo mais livre de ortodoxos constrangimentos típicos da produção académica, sobretudo quando subordinada à formatação prévia ou à obsessão da métrica, e mais flexível no estilo e nas evocações, incluindo pormenores mais experienciais e memorialísticos, procurando que o texto se aproximasse do ensaio, ainda que referenciando fontes e autorias quando necessárias para fundamentar passagens ou afirmações.

Neste assunto, em particular, e até pelo que ocorre atualmente com o crescente uso da IA, distancio-me de Lemos Pires quando dizia que, salvo os casos em que se sentia obrigado a seguir a norma canónica e fazer referências bibliográficas, estas eram assumidamente muito raras na sua produção escrita. E justificava: “É que estas são tomadas, não tanto como fontes de confirmação, mas antes como fontes de inspiração. E como elas se cruzam e se potencializam, é-me muito difícil referir o quê e quem inspirou o que penso e o que escrevo” (Pires, 2000, p. 6).

Como espero que tenha ficado claro, quis voltar à LBSE motivado, em grande parte, pelas esporádicas e breves interações com Eurico Lemos Pires, mas sobretudo pelos seus escritos publicados na condição de ele ter sido um dos seus principais protagonistas. Outros deputados da altura tiveram um papel fundamental, mas não posso, por muitas e variadas razões, deixar de referir em especial Bártolo Paiva Campos. Talvez sem a sua peculiar coordenação e carisma pessoal, a LBSE não tivesse reunido o consenso que reuniu. Curiosamente, apesar de ambos terem tido, de modos diferentes, mas convergentes, um papel ativo na elaboração da LBSE, nem um nem

outro deixaram de observar que esta legislação estruturante do sistema educativo, sendo “boa”, não era excelente.

Como o lado bom da LBSE foi capaz de demonstrar uma resiliência democrática de quatro décadas, estou angustiado com as incertezas do tempo presente e incrédulo face a futuras mudanças. Isso não significa que não haja vários aspetos a considerar numa outra revisão, os quais poderão introduzir melhorias pontuais sem necessidade de alterações radicais que desfigurariam completamente a LBSE ou a substituiriam (como teria acontecido se tivesse sido promulgada a LBE em 2004).

Apenas como nota breve e modestas sugestões, diria que há que considerar melhor a questão das diversidades culturais e dos direitos à educação dos imigrantes e refugiados; as diversas expressões das identidades; a atualização e ampliação da noção de família; a adoção de uma conceção não fragmentada e mais avançada de educação de adultos; a ampliação das possibilidades de participação democrática em todos os níveis do sistema educativo; a assunção de uma visão global, integrada e democrática de avaliação das políticas para a educação; a inclusão do princípio da articulação das políticas educativas com outras políticas públicas, nomeadamente nos campos da saúde, da segurança e da solidariedade social; e, com grande urgência, a revalorização da educação crítica, ética e cientificamente fundamentada para preservação da vida e para a renovação ecológica e ambiental. São estas, eventualmente, algumas das tarefas mais exequíveis.

Notas

- ¹ Sociólogo, Doutor em Educação, Professor aposentado da Universidade do Minho, Portugal.
E-mail: ajafonso@ie.uminho.pt

Metodologia

A metodologia baseou-se na revisão da literatura especializada e na análise da legislação.

Declaração da utilização de Inteligência Artificial Generativa (IAGen)

Declaro que não foram utilizadas ferramentas de IAGen. O autor é o único responsável pelo conteúdo do seu manuscrito.

Referências bibliográficas

- Abrantes, P. (2016). A educação em Portugal: princípios e fundamentos constitucionais. *Sociologia, Problemas e Práticas*, número especial, 23-32. <http://journals.openedition.org/spp/2588>

- Afonso, A.J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2009) Vivemos num país onde o Estado avalia as escolas, os professores e os alunos, mas onde nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados. [Entrevista conduzida por Ricardo Jorge Costa]. *A Página da Educação*, nº 185, série II. Republicada em Afonso, A. J. (2012). *Fragmentos de escrita pública* (pp. 68-76). Profedições
- Almeida, A. J. (2017). As variações da autonomia e o moderno isolamento das escolas. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva*. CNE.
- Canotilho, J.J. G. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v.1, 4 ed. Almedina.
- Conselho Nacional de Educação (2026), Recomendação n.º 7/2026 – Para um currículo dos primeiros seis anos de idade. *Diário da República*, 2ª série, nº 116, 18-06-2026.
- Correia, L. G. (Org.). (2025). *50 anos de educação em democracia em Portugal*. Húmus.
- Costa, R. J. (2003). Escolas básicas integradas: retrato de uma experiência. *A Página da Educação*, ano 12, n. 122. <https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=122&doc=9390&mid=2>
- Dale, R. (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, 2, 109-139.
- Dale, R. (1995). O marketing do mercado educacional e a polarização da educação. In P. Gentili (Org.), *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação* (pp.137-168). Vozes.
- Decreto-Lei n.º 125/82 de 22 de abril de 1982, cria o Conselho Nacional de Educação
- Decreto-Lei n.º 21/2015 de 3 de fevereiro, aprova a lei orgânica do Conselho Nacional de Educação
- Fernandes, A. S. (2003). Prefácio. In M. A. Gomes. *O ensino da religião no jardim de infância: perspectivas cultural e confessional* (pp. 13-17). IEC/Paulinas
- Formosinho, J.; Afonso, A. J. & Sarmiento, M. (1987). O ensino confessional da religião pelo Estado. *Correio Pedagógico*, nº 12, 3-4 e 7 (1º Suplemento).
- Gomes, M. A. (2003). *O ensino da religião no jardim de infância: perspectivas cultural e confessional*. IEC/Paulinas.
- Justino, D. (2017). Introdução. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva* (pp. 15-34). CNE.
- Lei nº 46/86 de 14 de outubro, aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo
- Lei nº 31/2002 de 20 de dezembro, aprova o sistema de avaliação do ensino não-superior de acordo com o previsto na Lei nº 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).
- Lima, L. C. (2018). Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa De Educação*, 31(especial), 75–91. <https://doi.org/10.21814/rpe.15077>
- Lopo, Teresa (2021). *A institucionalização das discussões nas ciências da educação no complexo parlamentar português (1976-2009)*. Tese de Doutoramento. UN Lisboa.

- Pires, E. L. (1987). *Lei de bases do sistema educativo – apresentação e comentários*. Ed. Asa
- Pires, E. L. (2000). *Nos meandros do labirinto escolar*. Celta.
- Pires, E. L. (2012). *Sant'Ana do Mar onde a cidadania é obrigatória... a jeito de fábula política*. Fundação Manuel Leão.
- Pires, E. L. (2014). Escolas básicas integradas como centros locais de educação básica. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino* (pp. 149-179). Almedina.
- Constituição da República Portuguesa* (9ª. edição, 2022). Almedina.
- Lei de Bases do Sistema Educativo*. Lei nº 43, de 14 de outubro de 1986 (versão mais recente Lei n.º 32/2026, de 20/07).
- Lei de Bases da Educação*. Decreto da AR nº 184/IX, de 29 de junho de 2004.
- Portaria nº 831 de 16 de outubro de 1987. Diário da República, I Série, nº 238, p. 3778.
- Programa eleitoral coligação “Portugal à frente” – PSD/CDS 2015.
- Programa do XXV Governo Constitucional (2025). <https://portugal.gov.pt/gc25/comunicacao/documentos/programa-xxv-governo-constitucional>.
- Rebocho, G. R. D. (2001). *Escola básica integrada: a integração ou a justaposição de três ciclos?* Dissertação de Mestrado em Educação (Administração Escolar). Universidade de Évora.
- Sarmiento, M. J. (2000). Prefácio. In E. L. Pires. *Nos meandros do labirinto escolar* (pp. ix-xii). Celta.
- SPGL (2015). Programa eleitoral da coligação PSD-CDS prevê rever a Lei de Bases dos Sistema Educativo. <https://www.spgl.pt/programa-eleitoral-da-coligacao-psd-cds-preve-rever-lei-de-bases-do-sistema-educativo>
- Teodoro, A. (2026). Fundir ciclos para esconder o vazio: quando a reforma evita discutir o ensino básico. <https://app.expresso.pt/opiniao/2026-02-24-fundir-ciclos-para-esconder-o-vazio-quando-a-reforma-evita-discutir-o-ensino-basico-cc99c4d9>

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho

<https://orcid.org/0000-0001-9879-5814>

ajafonso@ie.uminho.pt

Data de submissão: agosto, 2026

Data de avaliação: s/a

Data de publicação: setembro, 2026