

AS LEIS DE BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: PERCURSO HISTÓRICO E CONDIÇÕES DE APLICABILIDADE

José Carlos de Oliveira Casulo
Universidade do Minho, Portugal

Resumo - Neste artigo é exposta a evolução das Leis de Bases da Educação Nacional desde 1923 até ao presente. Particularmente, incide-se no estudo das finalidades educativas fixadas pelos textos legais, atendendo-se, por fim, aos fundamentos axiológicos e antropológicos de tais finalidades.

A reforma do sistema educativo em curso assume particular relevância por se tratar de uma reforma global, de uma reforma de todo o sistema educativo.

Tal facto contrasta, na história da educação portuguesa, na história do ensino português mais especificamente, com dezenas de "reformas" que apenas assumiram um carácter sectorial: portarias, decretos-lei e leis que reestruturam este ou aqueloutro nível de ensino, este ou aqueloutro aspecto de determinado nível de ensino. Na folha oficial portuguesa e durante o século XX, aparecem todavia três casos de legislação (ou proposta de legislação) que, ao estabelecerem bases de uma reforma global e simultânea de todo o sistema educativo, podem pôr-se em relação com a actual Lei de Bases do Sistema Educativo, ressaltando embora as peculiaridades de cada uma: a) uma proposta de lei apresentada ao parlamento que não veio a obter aprovação (1923); b) um documento primordialmente preocupado com fixar objectivos políticos e reorganizar em função deles a estrutura e o funcionamento do sistema educativo (1936); c) uma lei que, mesmo tendo sido promulgada e dando já orientações concretas quanto ao rumo futuro da educação, não disfrutou de tempo para a sua total aplicação prática (1973).

Propomo-nos analisar a sequência histórica entre estes documentos e a actual Lei de Bases no sentido de lançar alguma luz sobre os modelos axiológico e antropológico subjacentes à reforma em curso e capazes de eventualmente lhe garantirem a aplicação prática.

1. Do "Estatuto da Educação Nacional" à Lei de Bases do Sistema Educativo (1923-1986)

O "Estatuto da Educação Nacional" de João Camoesas

O D.G. nº 151 (II Série) de 2 de Julho de 1923 publicava, entre as páginas 2258 e 2273 um texto proveniente da Câmara dos Deputados, datado de 21 de Junho daquele ano e subordinado ao título "Proposta de lei sobre a reorganização de educação nacional", que passou à história com a designação de "Estatuto da Educação Nacional" (EEN) e cuja autoria pertencia, oficialmente, ao então Ministro da Instrução Pública João José da Conceição Camoesas. Sem nunca ter assumido validade legal em virtude da queda do governo que o apadrinhou se ter verificado sensivelmente quatro meses depois, o EEN foi o primeiro texto legal que demonstrou a vontade, por parte de um governo, de elaborar um quadro legal básico que possibilitasse reformar profundamente todo o sistema educativo dotando-o de um esquema organizativo interno que abrangia aspectos inovadores e até então pouco considerados quais sejam a formação de professores e a educação de deficientes. O documento constava de duas grandes partes: a primeira consistia num relatório preambular no qual se apontavam "os defeitos da organização escolar vigente" e a segunda era formada pelo conjunto das vinte e quatro bases que se propunha viessem a constituir-se em lei.

Na organização escolar de então encontrava Camoesas um rol de algumas dezenas de defeitos, de entre os quais sobressaíam aqueles que impediam um são cultivo das capacidades físicas, intelectuais, morais e sociais dos alunos. Voltando-se para a estrutura do sistema escolar, o Ministro da Instrução lamentava a existência quer de uma rede pública de jardins de infância, quer de escolas destinadas à educação de deficientes, criticando ainda severamente o estado dos ensinos primário, secundário, técnico e superior. Também não são esquecidos os defeitos existentes no tocante ao relacionamento escola/meio, à formação de professores e à organização, administração e autonomia financeira dos serviços de ensino. Como remédio para os males diagnosticados pede-se ao Congresso que aprove a proposta de lei apresentada.

É de vinte e quatro o número de bases que constituem o EEN. Nas quatro primeiras fixam-se os graus da educação, as idades mínimas de acesso aos vários cursos que a compõem, a duração de tais cursos e os princípios de obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e do ensino técnico elementar. No concernente à educação infantil, e embora se consagre a sua gratuidade, prevê-se apenas a tendência para a sua obrigatoriedade. As bases 5ª a 17ª ocupam-se do sistema de ensino ele mesmo, seja quanto à sua estrutura (definem-se, já, os objectivos, actividades, disciplinas e matérias dos seus vários níveis), quanto aos serviços de inspecção (inspecção médico-escolar e inspecção técnica do ensino), ou quanto à curiosa questão do ensino superior (paralelo) das classes populares da responsabilidade das Universidades Populares. As seguintes seis bases estabelecem os fundamentos da administração da educação nacional: criação de uma Junta Nacional de Fomento das Actividades Sociais e Investigações Científicas (base 18ª), divisão educativa do país, definição das entidades e órgãos responsáveis pela gestão dos vários estabelecimentos dos diferentes níveis de ensino e instituição da assistência escolar

(base 19^a), fixação do estatuto profissional e de algumas medidas sobre o pessoal auxiliar e os médicos escolares (base 20^a), condições necessárias para a construção de edifícios escolares (base 21^a), criação do Fundo da Educação Nacional (base 22^a). Por fim, a base 24^a determina os prazos de execução da reforma e da sua revisão, assim como o destino a dar ao pessoal que, pela aplicação das medidas propostas, fique em situação de disponibilidade.

A Lei de Bases de Organização do Ministério da Educação Nacional

Em 1936, treze anos depois do aparecimento do EEN e já num ambiente político bem diferente, o Diário do Governo nº 84 de 11 de Abril publicou, na I Série (págs. 411 a 413), a Lei nº 1941, destinada a remodelar o Ministério da Instrução Pública (que então, sim, passou a denominar-se Ministério da Educação Nacional). Sem se preocupar em chegar à perfeição e ao detalhe caracterizadores do EEN, a Lei Salazar/Carneiro Pacheco é um autêntico marco histórico: mais do que estabelecer as bases de organização do sistema educativo, da formação de professores, da construção do currículo, mais do que definir a sequência do ensino e os objectivos a prosseguir nos seus vários níveis - questões que são iludidas ou simplesmente remetidas para posterior legislação -, as catorze bases deste documento introduzem a ordem nova do também nóvel estado na educação escolar portuguesa. Antes de reformar a educação, Salazar quis revolucioná-la. Mais que uma lei de bases para uma reforma da educação, esta é uma lei revolucionária (entenda-se a terminologia de acordo com o contexto da época) com duas intenções fundamentais: 1) estabelecer mecanismos de controle centralizado de toda a educação; 2) fixar a base ideológico-nacionalista na qual futuras reformas sectoriais teriam que assentar.

No atinente à criação de mecanismos de controle centralizado da educação são tomadas duas importantes medidas: 1) institui-se a Junta Nacional de Educação, presidida por pessoa a escolher pelo Ministro da Educação e tendo por função o "estudo de todos os problemas que interessam à formação do carácter, ao ensino e à cultura", integrando sete secções - educação moral e física, ensino primário, ensino secundário, ensino superior, ensino técnico, belas artes, investigação científica e relações culturais (base II); 2) concomitantemente, extingue-se o Conselho Superior de Instrução Pública, o Conselho Superior de Belas Artes, a Junta Nacional de Escavações e Antiguidades, a Comissão do Cinema educativo e a Junta de Educação Nacional (base III).

Servindo simultâneamente ao controle político e à doutrinação ideológica, criam-se cursos obrigatórios sobre organização corporativa em todos os estabelecimentos de ensino à excepção dos do primário (base VI), instaura-se (base X) o regime de livro único nos casos do livro de leitura do ensino primário, do livro de educação moral e cívica de qualquer grau de ensino e dos livros das disciplinas de História de Portugal, de História Geral e de Filosofia (excepção feita, neste último caso, ao ensino superior) e prevê-se, finalmente, que venha a ser "dada à mocidade portuguesa uma organização nacional e pré-militar que estimule o desenvolvimento integral da sua capacidade física, a formação do carácter e a devoção à Pátria" (base XI).

Acentuando ainda mais a vertente ideológica, o Ministério da Instrução Pública

passa a designar-se Ministério da Educação Nacional (base I), torna-se obrigatório em todos os estabelecimentos do ensino o canto coral "como elemento de educação e coesão nacional" (base XII) e a afixação de um crucifixo nas escolas públicas do ensino primário (base XIII), tudo bem ao gosto do regime.

A Lei de Bases da Educação Nacional

No crepúsculo do Estado Novo, vigente que era o governo de Marcelo Caetano em que o Ministério da Educação Nacional estava confiado a Veiga Simão, surgiu como base legal para um plano de reforma global da educação aquela a que poderíamos denominar de Lei de Bases da Educação Nacional (Lei nº 5/73 de 25 de Julho, publicada na I Série do D.G. nº 173 da mesma data). As vinte e nove bases da lei estavam distribuídas por cinco capítulos, a saber, "Princípios fundamentais" (Capt. I - bases I a III), "Estrutura do sistema educativo" (Capt. II - bases IV e XIX), "Formação dos agentes educativos" (Capt. III - bases XX a XXVI), "Orientação escolar" (Capt. IV - base XXVII) e, finalmente, "Disposições finais" (Capt. V - bases XXVIII e XXIX).

No âmbito dos princípios fundamentais estipula-se dever a educação nacional formar integralmente todos os portugueses, reconhecendo-se ser o conceito de educação extensivo não só ao sistema educativo mas também às actividades "que se desenvolvem no âmbito da família e das demais sociedades primárias e outros grupos sociais ou profissionais" (base I). Estipulam-se, ademais, as tarefas específicas do Estado no domínio da acção educativa: fomentar e coordenar a educação nacional, ajudar as famílias a cumprir o dever de educar os filhos, garantir o direito de todos à educação, assegurar a liberdade de ensino e promover o cumprimento do princípio da obrigatoriedade da educação básica. Submetem-se, ainda, o ensino ministrado pelo Estado e o ensino de Religião e Moral respectivamente à Constituição e à Lei de Liberdade Religiosa.

No que respeita ao sistema educativo, determina-se uma sua estruturação em três partes: educação pré-escolar, educação escolar e educação permanente. Subdivide-se a educação escolar em ensino básico, ensino secundário (um curso geral e um curso complementar) e ensino superior (normal superior, politécnico e universitário).

Nos restantes três capítulos lançam-se os fundamentos da formação dos agentes educativos, incumbe-se o Ministério da Educação Nacional de - em cooperação com a família e outras entidades - assegurar um serviço de orientação escolar, sujeita-se o ensino particular às normas que a Lei de Bases estabelece e indica-se o âmbito da legislação complementar a publicar futuramente.

Menos de um ano depois, o Movimento das Forças Armadas derruba o governo marcelista e restitui a democracia a Portugal truncando-se, assim, a normal realização dos projectos contidos na Lei nº 5/73 de 25 de Julho.

A Lei de Bases do Sistema Educativo

Doze anos depois da sua instauração, a democracia portuguesa passou a contar com uma Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro, publicada na I Série do D.R. nº 237, da mesma data). Relativamente aos três que

antecederam, este documento é mais completo e actualizado pois debruça-se sobre aspectos não considerados na anterior legislação básica (ensino português no estrangeiro, v.g.) e desenvolve mais outros já abordados.

No Capt. I (artigos 1º a 3º) define-se o sistema educativo como "o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação", direito à educação que é, aliás, um dos princípios gerais da LBSE, juntamente com, entre outros, os da promoção da democratização do ensino e da liberdade de aprender e de ensinar.

Os artigos 4º a 23º constituem o Capt. II, organizando-se, neste capítulo, o sistema educativo em educação pré-escolar, educação escolar e educação extra-escolar. A educação escolar é quadruplicamente dividida: ensino básico, ensino secundário, ensino superior e modalidades especiais de educação escolar (educação especial, formação profissional, ensino recorrente de adultos, ensino à distância e ensino português no estrangeiro).

A questão dos apoios educativos (psicológico, médico, social...) é tratada no Capt. III. Nos dois capítulos seguintes atende-se ao problema dos recursos humanos (Capt. IV) e materiais (Capt. V). As bases da administração e da avaliação do sistema educativo são lançadas nos capítulos VI e VII, respectivamente. Do artigo 54º ao artigo 58º (capt. VIII) fixam-se as bases do ensino particular e cooperativo, legislando o Capt. IX sobre questões finais e transitórias (legislação complementar, plano de desenvolvimento do sistema educativo e regime de transição).

2. Os fins da educação nacional

2.1. Nenhuma das bases que constituem o EEN é especialmente dedicado á indicação das finalidades do sistema educativo. Contudo, à medida que se vão apresentando os fundamentos orientadores do funcionamento dos vários níveis de ensino, apresentam-se, também, os grandes objectivos a alcançar. Deles nos dá notícia completa a listagem seguinte:

- a) **Educação infantil e ensino primário:** favorecer e dirigir o desenvolvimento físico, intelectual e moral da criança.
- b) **Ensino secundário:** 1) cultura das virtualidades e aptidões dos alunos e sua formação física, intelectual e moral (curso geral e curso especial); 2) preparação para o ingresso no ensino superior (só para o curso especial).
- c) **Ensino técnico:** 1) desenvolvimento da cultura geral e preparação para o exercício das diferentes artes e profissões (curso elementar); 2) preparação geral e técnica para o exercício das categorias subalternas à direcção superior das várias actividades profissionais (curso complementar); 3) preparação para o acesso às Escolas Superiores Técnicas (curso complementar).
- d) **Ensino profissional:** preparação exclusivamente técnica tendo em vista o ingresso em trabalhos especializados da indústria.
- e) **Ensino superior e universitário:** 1) formação de uma elite capaz de ocupar os cargos de direcção da sociedade; 2) desenvolvimento da cultura superior do espírito; 3) promoção da investigação científica e da aplicação dos seus resultados à utilidade nacional.

f) **Universidades populares:** promoção e aperfeiçoamento da educação física, social, artística, intelectual e moral do povo.

2.2. Não se preocupando em indicar directamente as finalidades a alcançar com a educação, a Lei de 1936, está, contudo, imbuída de uma carga ideológica nacionalista, talvez exagerada, que permite desvendar o sustentáculo axiológico e antropológico definidor do fim último da educação nacional (veja-se aquilo que, a propósito, se escreve mais adiante em 4.2.).

2.3. O nº 2 da base III da Lei Veiga Simão diz-nos serem três as finalidades essenciais de todo o sistema educativo: 1) partindo da moral cristã tradicional do país, assegurar a todos os portugueses uma formação física, profissional, intelectual e moral; 2) fortalecer o amor à Pátria e a consciência da solidariedade entre todas as comunidades lusíadas espalhadas pelo mundo, tendo por horizonte, todavia, o "espírito de compreensão e respeito mútuo entre os povos" e a "efectiva participação na vida internacional"; 3) preparar os portugueses para a vida social e familiar, bem como para se tornarem "agentes e beneficiários do progresso do País".

2.4. O artigo 3º da LBSE elenca um conjunto de onze finalidades (no texto legal aparece a expressão "princípios organizativos") orientadoras do sistema de educação, conjunto de finalidades esse que, para facilitar a sua apresentação, dividimos aqui em três grandes núcleos: 1) desenvolvimento da personalidade; 2) desenvolvimento da democracia; 3) desenvolvimento da consciência nacional.

No tocante ao desenvolvimento da personalidade do educando são apontadas quatro finalidades: "realização de educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade, da formação do carácter e da cidadania" (alínea b); "formação cívica e moral dos jovens" (alínea c); promoção da capacidade de execução de um trabalho socialmente útil e, ao mesmo tempo, pessoalmente enriquecedor (alínea e); contribuição para a realização pessoal e comunitária do educando através de uma preparação, não só para a prestação de uma colaboração útil à sociedade, mas também para um aproveitamento criativo dos tempos de lazer (alínea f.).

O desenvolvimento da democracia é um outro fim a atingir. A comprová-lo estão as alíneas d), g), h), i), j) e l) quando fixam como finalidades, respectivamente a garantia do direito à diferença, a descentralização das estruturas e acções educativas, a igualdade no acesso aos benefícios da educação, o direito a uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela sejam carentes, iguais oportunidade para ambos os sexos e, quase como corolário, o desenvolvimento do espírito e da práxis democráticos.

Por fim, a alínea a) do artigo 3º da LBSE indica, como fim da educação, o desenvolvimento da consciência nacional, a "defesa da identidade nacional" e o "reforço da fidelidade à matriz histórica de Portugal", não sem atender à "tradição universalista europeia" e à "crescente interdependência e a necessária solidariedade entre todos os povos do Mundo".

3. Condições de aplicabilidade

Condicionalismos de ordem política

Na era da república, em períodos bem diferenciados dessa era, Portugal teve as suas leis básicas da educação, isto é, os governantes tiveram uma marcada intenção de remodelar, a partir dos fundamentos, o sistema educativo. Essa intenção existiu nos homens da primeira república. Existiu nos homens da segunda república, quer da época salazarista, quer do curto período do marcelismo. Existiu enfim, nos democratas da actual terceira república.

Nem todas as leis de bases da educação, porém, tiveram o mesmo destino. O EEN teve o mérito de ter sido o primeiro esforço no sentido da elaboração de uma lei de bases; mas, se teve este mérito, não deixou de ter a infelicidade de nem sequer ter chegado a passar de projecto de lei a lei. A Lei Salazar/Carneiro Pacheco vingou e, tal como o salazarismo, ascendeu e acabou por cair no que toca à influência determinante que exerceu sobre a realidade educativa nacional. A Lei Veiga Simão foi tão efémera quanto o marcelismo e o seu primaveril anúncio de democratização. A actual Lei de Bases encontra-se ainda na fase de regulamentação e vem sofrendo atrasos inesperados nesse processo.

A chegarmos a uma conclusão ela teria que ser a de que uma lei de bases da educação dura tanto quanto o (s) ou su(s) progenitor(es), o que coloca desde logo em desvantagem as que surgirem numa democracia. Assim, a longevidade da LBSE correria perigo, caso ela não tivesse sido gerada, como foi, por um consenso alargado dos partidários representados na Assembleia da República. Para termos, pela primeira vez na nossa história, uma lei de bases da educação de características democráticas capaz de, desejavelmente, influenciar real e prolongadamente a educação portuguesa, há que manter vivos e operantes o regime democrático e o consenso parlamentar que estão na sua origem.

Modelos axiológicos e antropológicos

Dos objectivos gerais definidos para a educação infantil e para os vários níveis da educação escolar podemos inferir os modelos axiológico e antropológico contidos no EEN. Temos, assim, uma escala axiológica que pouco ou nada distancia uns dos outros os valores dos foros corporal, intelectual e moral, mas que os submete a um valor principal: o trabalho. Daqui o conceito de homem subjacente: o homem que trabalha, que é útil ao país trabalhando. Todavia estabelece-se uma diferença entre o homem cujo trabalho é dirigir - aquele que pertence à elite social - e o homem cujo trabalho é produzir - aquele que pertence à massa anónima dos cidadãos.

Na Lei Salazar exalta-se, sem margem alguma para dúvidas, o homem inteiramente devotado à terra e aos valores dos seus antepassados, isto é, o homem devotado à Pátria, às suas glórias, virtudes e religião. A Pátria é o valor crucial; logo o nacionalista é o homem ideal. Tal não admira se recordarmos que se trata da expressão do pensamento daquele de que miticamente se dizia que tinha casado com a Pátria.

Os mesmos valores do EEN estão presentes na Lei Veiga Simão. Também os valores da Lei Salazar não deixam de estar presentes, havendo já, contudo, uma

menção à vida internacional e ao espírito de compreensão e respeito mútuo entre os povos. É assim que, neste documento, o modelo antropológico latente é já diferente do da Lei Salazar. Pelo cultivo de valores como o respeito pelos outros povos e a participação na vida internacional, tende-se para uma visão do homem que, sem deixar de ser nacionalista, não é, certamente, chauvinista.

As finalidades da LBSE parecem estruturar-se partindo de três grandes valores: pessoa, democracia e nacionalidade. A estes, outros valores se subordinam ou com eles se articulam. Os valores corporais, estéticos, cívicos espirituais e morais subordinam-se à pessoa; o mesmo se diga do valor trabalho e - novidade - do valor lazer. Servindo a democracia estão os valores do respeito pela diferença, da igualdade e da descentralização. Articulados com o valor da nacionalidade estão os valores da europeização e da internacionalização. Parece-nos, pois, que por trás da LBSE há um modelo antropológico de feição personalista adaptado à circunstância nacional e à vocação universalista dos portugueses: o que se pretende é, num Portugal democrático, formar o homem português inserido na Europa, aberto ao Mundo... "E, se mais mundo houvera, lá chegara", como cantava Camões.

REFERÊNCIAS

- Carvalho, Rómulo de (1986). *História do ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fermoso, Paciana (1986). *Teoría de la Educación*. Barcelona: Ediciones CEAC
- Proposta de Lei sobre a reorganização da educação nacional (D.G. nº 151, II Série, 2 de Julho de 1923).
- Lei nº 1941 (D.G. nº 84, I Série, 11 de Abril de 1936).
- Lei nº 46/73 (D.G. nº 173, I Série, 25 de Julho de 1973).
- Lei nº 46/86 (D.R. nº 237, I Série, 14 de Outubro de 1986).

LES LOIS DE BASES DE L' EDUCATION NATIONALE: PARCOURS HISTORIQUE ET CONDITIONS D' APLICATION

Résumé - Dans cet article, on expose l' évolution des "Lois de Bases de l'Éducation Nationale", depuis 1923 jusqu' aujourd'hui. En particulier, l'évidence est mise sur l'étude des fins éducatifs fixés par les textes légaux, aussi bien que sur leurs fondements axiologiques et anthropologiques.

THE LAWS FOR NATIONAL EDUCATION: HISTORICAL COURSE AND CONDITIONS OF APPLICABILITY

Abstract - This article presents the evolution of the Laws for National Education since 1923 up to the present moment. Particular attention is given to the educational aims set in legal texts, as well as to their axiological and anthropological foundations.